Sentencia T-388/13

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL DEL SISTEMA CARCELARIO-Declarado en sentencia T-153/98 no es igual al que atraviesa actualmente

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL-Reconocimiento en la jurisprudencia constitucional

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN EL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO-Jurisprudencia constitucional

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN ESTABLECIMIENTO CARCELARIO-Declarado en sentencia T-153/98 por hacinamiento, aún persiste

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN MATERIA DE HACINAMIENTO CARCELARIO-Declarado en sentencia T-153/98

La sentencia T-153 de 1998 resolvió declarar y notificar la existencia de un estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario a las diferentes autoridades públicas; revocar las sentencias de instancia y en su lugar tutelar los derechos de los accionantes; y, finalmente, adoptar nueve (9) órdenes adicionales dirigidas a las diferentes autoridades y entidades encargadas del sistema penitenciario y carcelario (por ejemplo: diseñar un plan de construcción y refacción carcelaria e implementarlo; un lugar especial para los miembros de la fuerza pública; separar a los sindicados de los condenados; investigar la falta de presencia de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad a las cárceles de Bellavista y la Modelo, en Medellín y Bogotá; adoptar medidas de protección urgentes mientras se adoptan las medidas de carácter estructural y permanente).

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN MATERIA DE HACINAMIENTO CARCELARIO-Se entendió superado en razón a las medidas y políticas adoptadas con posterioridad

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN MATERIA DE HACINAMIENTO CARCELARIO-Se solicitó cumplimiento de la sentencia T-153/98 ante el persistente hacinamiento

CRISIS EN EL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO-Problemas de hacinamiento, inseguridad y criminalidad

La violencia al interior de las prisiones es un asunto que compete a muchos sistemas penitenciarios y carcelarios en el mundo, pero en especial a aquellos que se encuentran en situación de hacinamiento. La sobrepoblación

carcelaria, por sí misma, propicia la violencia. El hacinamiento penitenciario y carcelario lleva a la escasez de los bienes y servicios más básicos al interior de las cárceles, como un lugar para dormir. Esto lleva a que la corrupción y la necesidad generen un mercado ilegal, alterno, en el cual se negocian esos bienes básicos escasos que el Estado debería garantizar a una persona, especialmente por el hecho de estar privada de la libertad bajo su control y sujeción. La prensa, al igual que los escritos académicos, ha mostrado como las personas recluidas en penitenciarias y cárceles tienen que pagar por todo. Conseguir un buen lugar en un pasillo tiene sus costos; conseguir una celda es prácticamente imposible, sobre todo por su altísimo valor. Diferentes analistas de la realidad nacional, en diversos medios de comunicación, han puesto de presente su opinión al respecto. Son voces que coinciden en la gravedad de la crisis carcelaria y de su impacto sobre la dignidad humana y los derechos humanos. Ha sido calificada, entre otros términos, de "insostenible". Por ejemplo, las condiciones de extorsión y chantaje, generan recursos que, en el contexto del conflicto armado, se convierten en un botín de guerra.

CRISIS EN EL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO- Problemas de tratos crueles, inhumanos e indignos

En las condiciones de hacinamiento y deterioro de la infraestructura penitenciaria y carcelaria, así como de los servicios que se presentan en cada establecimiento, la posibilidad de que se den tratos crueles, inhumanos e indignos aumenta notoriamente. La deshumanización de las personas en los actuales contextos carcelarios es evidente. Las condiciones en que son mantenidas las personas privadas de la libertad, por ejemplo, suelen ser relacionadas con las condiciones en que existen algunos de los animales relegados en nuestra sociedad a los lugares de suciedad. Por ejemplo, las personas que son sancionadas dentro de los establecimientos de reclusión, en ocasiones, son sometidas a condiciones inhumanas e indignantes. Así lo constató la Procuraduría en la Cárcel de Medellín, tal como fue reportado por la Prensa: "En Bellavista se pudo observar que estas celdas tienen una proporción de 2 metros de ancho por 8 de largo denominada el 'rastrillo', sin unidad sanitaria ni ducha, ni colchones. Allí encierran a los reclusos que son castigados por convivencia, y que al pasar a esta celda pierden todas sus pertenencias; ropa, colchones, y cualquier otro bien que pudieran poseer. Para el 11 de diciembre se encontraban 15 reclusos quienes manifestaron estar allí desde hace un mes sin recibir sol y hacer sus necesidades fisiológicas en un tarro; sólo los sacan a las duchas en horas de la tarde cuando todo el personal se encuentra encerrado en los pasillos. Su palidez es evidente." El deterioro de los establecimientos carcelarios y penitenciarios en uno de los problemas estructurales que, sumado al hacinamiento, generan patéticas condiciones de existencia, a las cuales son sometidas las personas recluidas en prisión. Por ello hay voces que reclaman la destrucción de cárceles obsoletas e irrespetuosas de la dignidad humana por definición, como sería el caso de la cárcel Modelo.

CRISIS EN EL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO- Violación grave y sistemática del derecho a la salud

A la violencia en el encierro en la región, se suma la violación grave y sistemática del derecho a la salud. El estado de salud personal, que de por sí se ve amenazado por la reclusión, está expuesto a graves riesgos cuando, además, existen condiciones insalubres, sin higiene y con la posibilidad de sufrir agresiones a la integridad física y mental. La falta de protección a grupos especiales de la población como las mujeres, los hijos de mujeres en prisión o las personas extranjeras, también son un mal que afecta a la región latinoamericana. Los derechos de estos grupos diferenciales suelen ser desatendidas ante la falta de recursos y la incapacidad de atender, al menos, al grueso de la población. Las situaciones descritas a nivel regional guardan clara relación con los hechos que ocurren en varias cárceles de Colombia.

CRISIS EN EL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO- Incumplimiento a las órdenes judiciales de protección

CRISIS EN EL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO- Hacinamiento no es el único problema

MUJERES PRIVADAS DE LA LIBERTAD COMO SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCION CONSTITUCIONAL

Como lo muestran las estadísticas aportadas por los diferentes actores dentro del proceso la población carcelaria es fundamentalmente masculina. Son hombres las personas que mayoritariamente son privadas de la libertad, por cometer grandes ofensas legales, a pesar de que la mayoría de la población de toda la sociedad es femenina. Esta baja participación de las mujeres en la población recluida en prisión, repercute de forma grave en aquellas que son privadas de la libertad pues, como se indicó, se convierte en un grupo cuyas necesidades se tornan invisibles para los diseñadores de políticas públicas. Primero, no existe infraestructura especial destinada a recluir a las mujeres. Como la mayoría de necesidades en materia de nuevos cupos se refiere a población masculina, las necesidades de la población femenina pasan a un segundo plano. Los planes de construcción, por la demanda misma del Sistema, se concentran en elaborar espacios penitenciarios y carcelarios destinados a la reclusión de hombres, no de mujeres. Segundo, el hacinamiento tiene un impacto mayor en ellas que en ellos. Como la forma para solucionar la ausencia de cupos suficientes es recluir a las personas más allá de la capacidad instalada, el hacinamiento implica muchas veces para las mujeres, además de tener que compartir el espacio vital con una gran cantidad de personas, compartirlo con hombres, lo cual puede representar riesgos adicionales a su integridad. Tercero, las actividades y oficios con que se cuentan, suelen ser pensados para hombres. Muchas de las actividades laborales orientadas a la resocialización no tienen en cuenta

muchos de los oficios y labores que también suelen desarrollar las mujeres. No es un problema únicamente colombiano, también es regional.

NIÑOS, NIÑAS COMO SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCION CONSTITUCIONAL EN ESTABLECIMIENTOS CARCELARIOS-Niños y niñas cuando son concebidos en prisión y deben vivir sus primeros días en condiciones de reclusión

Hay casos evidentes y notorios de sujetos de especial protección por parte del Estado, como por ejemplo, los niños y las niñas que son concebidos en prisión y deben vivir sus primeros días en el mundo en condiciones de reclusión. En estos casos es imperativo que el Estado tome todas las medidas adecuadas y necesarias para respetar, proteger y garantizar de forma inmediata y sin dilaciones a estas pequeñas personitas que, de lo contrario, se verían obligadas a iniciar su existencia en las más crueles e inhumanas condiciones. Los hijos e hijas de las mujeres condenadas suelen ser tratados, en ocasiones, como si también estuvieran condenados. Voces en la opinión pública han sostenido que en especial para los niños, las niñas y las personas adolescentes, la justicia ha sostenido que la cárcel no es la solución.

EXTRANJEROS PRIVADOS DE LA LIBERTAD COMO SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCION CONSTITUCIONAL

Las personas de nacionalidad diferente a la colombiana, que se encuentran recluidos en prisión, merecen una especial protección por ese hecho. Normalmente, estar en prisión en un país distinto al propio, en el que se debe asumir cargas y barreras que las personas locales no tienen que enfrentar. No se cuenta con familiares ni personas allegadas, no se hace parte de las redes sociales que pueden ayudar a resolver problemas o atender necesidades. Se puede tener un idioma diferente o pertenecer a una cultura distinta, con necesidades alimenticias, de recreación, o religiosas disímiles. Estas diferencias que tiene un extranjero conllevan un impacto sobre los derechos fundamentales y restricciones que la mayoría de la población carcelaria no tiene que enfrentar.

PERSONAS CON ORIENTACIONES SEXUALES DIVERSAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD COMO SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCION CONSTITUCIONAL-Población LGBTI

Las personas con orientaciones sexuales diversas son sometidas, aún, a tratos discriminatorios por parte de diversas personas de la sociedad. Estos prejuicios se reproducen en las cárceles y penitenciarias, siendo en muchas ocasiones, lugares donde estas prácticas y estos tratos se amplifican. La organización Colombia Diversa ha reportado esta cuestión en diversas ocasiones en los informes que presenta anualmente, acerca del estado de los derechos fundamentales de la Comunidad LGTBI.

INDIGENAS Y AFRODESCENDIENTES PRIVADOS DE LA LIBERTAD COMO SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCION CONSTITUCIONAL

Los medios de comunicación se han ocupado de denunciar la difícil situación que los indígenas deben afrontar en los centros de reclusión carcelarios y penitenciarios de Colombia. Así, por ejemplo, se ha cubierto las visitas del Defensor del Pueblo a las cárceles de Colombia, para constatar la situación real que enfrentan las personas que hacen parte de estas poblaciones. Precisamente, se trató de una visita a una de las cárceles que hacen parte del presente proceso: la cárcel de San Isidro. Los medios de comunicación han dado cuenta de las dificultades que tienen, por ejemplo, las interacciones de la justicia indígena con el sistema carcelario y penitenciario general de la Nación que se dan cuando una persona es condenada por su comunidad, pero la condena la debe pagar en una cárcel ordinaria. Nuevamente, la Cárcel de San Isidro ha sido un escenario de este tipo de conflictos. Sin embargo, los medios de comunicación también han dado cuenta de los avances que el Estado ha estado haciendo, como por ejemplo, la construcción de cárceles especiales para indígenas. Finalmente, es preciso señalar que la discusión que se ha dado para las comunidades indígenas puede replicarse para algunas comunidades afro, negras, palenqueras y raizales, que en razón a sus diferencias y diversidades culturales, deban ser tratados en consecuencia (esto es, diferencialmente) por el Sistema penitenciario y carcelario

DECLARACION DE ESTADO DE EMERGENCIA PENITENCIARIA Y CARCELARIA

SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO PRESENTA UN NUEVO ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL

El sistema penitenciario y carcelario de Colombia se encuentra, nuevamente, en un estado de cosas que es contrario a la Constitución vigente. Los establecimientos penitenciarios y carcelarios en el País se encuentran en una situación de crisis estructural. No se trata de ausencia de avances o de acciones por parte de las autoridades, puesto que éstas han realizado acciones encaminadas a solventar el estado de cosas inconstitucional evidenciado por la jurisprudencia constitucional en 1998. De hecho, es en gran parte gracias a tales acciones de política pública que la Corte Constitucional entendió superado tal estado de cosas vivido al final del siglo XX. Sin embargo, la evidencia fáctica, así como la información que es de público conocimiento, evidencia que, nuevamente, el sistema penitenciario y carcelario colombiano se encuentra en un estado de cosas contrario al orden constitucional vigente de manera grosera, que conlleva un desconocimiento de la dignidad humana, principio fundante de un estado social de derecho. En otras palabras, el sistema penitenciario y carcelario actual es incompatible con un estado social y democrático de derecho.

SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO PRESENTA UN NUEVO ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL-Derechos de las personas privadas de la libertad son violados de manera masiva y generalizada

SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO PRESENTA UN NUEVO ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL-Obligaciones de respeto, protección y garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad han sido incumplidas de forma prolongada

SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO PRESENTA UN NUEVO ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL-Se han institucionalizado prácticas inconstitucionales

SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO PRESENTA UN NUEVO ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL-Las autoridades encargadas no han adoptado las medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar efectivamente la vulneración de los derechos

SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO PRESENTA UN NUEVO ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL-Las soluciones a los problemas compromete la intervención de varias entidades, requiere un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante

SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO PRESENTA UN NUEVO ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL-Si todas las personas privadas de la libertad acudieran a la acción de tutela, se produciría una congestión judicial mayor de la que ya existe actualmente

DERECHO A LA DIGNIDAD HUMANA DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD-Vulneración por hacinamiento carcelario y falta de salubridad al interior de los establecimientos carcelarios

DERECHO A LA DIGNIDAD HUMANA DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD-Goce efectivo de los derechos fundamentales en prisión, indicador de la importancia real de la dignidad humana

El compromiso de una sociedad con la dignidad humana se reconoce, en gran medida, por la manera como se respetan los derechos de las personas privadas de la libertad. Tratar de forma adecuada a aquellos sujetos de protección constitucional que todas las personas coinciden en defender y

proteger, como los niños o las niñas, no evidencia necesariamente un compromiso con la dignidad humana de todas las personas. Es en el compromiso con los menos privilegiados, con las personas más descuidadas y abandonadas a su suerte y sus problemas, como es el caso de las personas privadas de la libertad, el que evidencia el real respeto a la dignidad humana de todas las personas. Como lo señaló el premio nobel Nelson Mandela, una sociedad no puede juzgarse por la manera en que trata a sus ciudadanos más ilustres, sino a sus ciudadanos marginados; entre ellos, por supuesto, las personas que están recluidas en prisión. El estado de cosas en el que se encuentra el Sistema penitenciario y carcelario colombiano es una prueba fehaciente de que el compromiso adquirido constitucionalmente con la dignidad humana de toda persona, aún requiere ser profundizado para que sea una realidad. Aunque las palabras de la Constitución, las leyes, los decretos y las sentencias aseguran formalmente un compromiso pleno con la dignidad humana, no se ha logrado materializarlo a plenitud. Las políticas públicas existentes no reflejan ese mismo compromiso que el ordenamiento jurídico formalmente en sus textos ha adquirido, y que algunos jueces han intentado hacer cumplir.

DIGNIDAD HUMANA A LA LUZ DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL-Protección de las personas privadas de la libertad

DERECHO A LA DIGNIDAD HUMANA DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD-Vulneración por amenaza constante a la vida, a la integridad personal por la criminalidad e impunidad del sistema penitenciario y carcelario

DERECHO A LA DIGNIDAD HUMANA DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD-Vulneración por requisas indignas y degradantes a familiares y amigos visitantes de los internos

RELACIONES DE ESPECIAL SUJECION ENTRE LOS INTERNOS Y EL ESTADO-Respeto por la dignidad humana de personas privadas de la libertad

RELACIONES ESPECIALES DE SUJECION-Elementos principales

OBLIGACIONES DEL ESTADO EN RELACION CON LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD-Reiteración de jurisprudencia

DERECHOS FUNDAMENTALES DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD-Pueden ser limitados razonable y proporcionalmente

La jurisprudencia constitucional ha indicado que los criterios de razonabilidad y proporcionalidad permiten determinar cuándo se desconocen los derechos fundamentales de las personas recluidas en prisión, cuando

éstos son restringidos con base en competencias amplías y generales como la posibilidad de fijar e imponer reglas de disciplina o de hacer traslados de personas de una a otra prisión, bajo las condiciones legal y reglamentariamente establecidas. La razonabilidad y proporcionalidad de la medida son pues, los parámetros con que cuenta la administración y el poder judicial, para distinguir los actos amparados constitucionalmente, de aquellos actos arbitrarios. Las personas privadas de la libertad enfrentan una tensión sobre sus derechos, dada la doble condición que tienen. Son acusados de ser criminales, o han sido condenados por serlo, y en tal medida, se justifica la limitación de sus derechos fundamentales, comenzando por la libertad. Sin embargo, teniendo en cuenta, a la vez la relación de sujeción en que se encuentran las personas privadas de la libertad, surgen razones y motivos para que se les protejan especialmente sus derechos. Esta tensión constitucional que surge entre ser objeto de especiales restricciones sobre sus derechos fundamentales y, a la vez, ser objeto de especiales protecciones sobre sus derechos fundamentales, lleva a actitudes y políticas contradictorias. Una política criminal y carcelaria respetuosa de la dignidad humana, debe lograr un adecuado balance entre una y otra condición que se reúnen en las personas privadas de la libertad. Algunos autores resaltan que una persona, al ser privada de la libertad, se enfrenta a un sistema de control y sujeción disciplinaria que implica, muchas veces, que las reglas y límites pierden su carácter escrito y se confunden con la voluntad del guardia encargado. En Colombia, muchas de estas reglas provienen, desafortunadamente, de poderes paralelos como los caciques del patio, o actores ilegales del conflicto, que imponen, de facto, limitaciones y restricciones irrazonables y desproporcionadas al goce efectivo de los derechos fundamentales.

ESTADO DE EMERGENCIA CARCELARIA Y PENITENCIARIA-Facultades y competencias que deben ejercerse razonable y proporcionalmente, incluso en el ejercicio de amplios poderes especiales

ESTADO DE EMERGENCIA CARCELARIA Y PENITENCIARIA-Poderes de emergencia

DERECHO A LA DIGNIDAD HUMANA DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD-Reclusión libre de hacinamiento, infraestructura adecuada, derecho a no estar sometido a temperaturas extremas, acceso a servicios públicos, alimentación adecuada y suficiente

DERECHO A LA SALUD, A LA INTEGRIDAD FISICA Y MENTAL Y A VIVIR EN UN AMBIENTE SALUBRE E HIGIENICO DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD-Protección constitucional

En un Estado social y democrático de derecho, bajo ninguna circunstancia, puede imponer barreras y obstáculos infranqueables al acceso a los servicios básicos de salud de las personas privadas de la libertad. Cuando un sistema penitenciario y carcelario está en buen estado y funciona correctamente, debe cumplir con esta obligación. Ahora bien, cuando el sistema penitenciario y carcelario está deteriorado porque, por ejemplo, no cuenta con infraestructura adecuada y suficiente, está sobrepoblado, ofrece mala alimentación, no ocupa a las personas ni les brinda la posibilidad de realizar ejercicios físicos o actividades de esparcimiento y, en cambio sí, las expone a riesgos de violencia que pueden afectar su integridad personal o su vida misma, no garantizar el acceso a los servicios de salud es una violación grosera y flagrante del orden constitucional vigente. Es tanto como encerrar bajo llave a personas que se sabe se van a enfermar gravemente, y abandonarlas a su propia suerte. En otras palabras, se trata de una doble violación. Por una parte, el Sistema penitenciario y carcelario desprotege el derecho a la salud, al dejar de tomar acciones y medidas orientadas a superar las afecciones a la salud de las personas privadas de la libertad; pero a la vez lo irrespeta, por cuanto emprende acciones (recluir a una persona en condiciones extremas, insalubres y no higiénicas) que privan del grado de salud que tenían. No se les asegura gozar de un mejor grado de salud y, además, se les arrebata el que tenían.

DERECHO A LA DIGNIDAD HUMANA DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD-Suministro de agua, higiene, aseo y servicios básicos

La jurisprudencia ha resaltado la importancia de garantizarles a las personas privadas de la libertad, el acceso suficiente al agua limpia necesaria para el aseo personal. La Corte Constitucional ha tenido que tomar medidas de protección en varias oportunidades con relación al acceso a los servicios al agua. Precisamente, esta Sala de Revisión ha tenido que pronunciarse en el pasado reciente sobre el acceso al servicio de agua en la Cárcel, entidad que vuelve a ser cuestionada dentro de uno de los procesos que se resuelven mediante la presente sentencia. En efecto, esta Sala de Revisión decidió que el INPEC –Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario– debía adoptar medidas para respetar los derechos de los accionantes, y demás internos de la torre 1 ala "B" de dicha institución penitenciaria y carcelaria, debido a la situación de acceso a agua potable (sentencia T-175 de 2012). Una de las conexiones que ha identificado la jurisprudencia entre el derecho al agua, a la salud y a la higiene, es el derecho constitucional que tiene toda persona privada de la libertad, a poder bañarse sin agua helada o muy fría, especialmente cuando ello implica un riesgo real para la salud de la persona. De forma similar, corresponde a las autoridades penitenciarias y carcelarias suministrar los elementos de aseo, independientemente de que se trate de una persona recluida en condición de condenada o de sindicada. Los relatos periodísticos y de denuncia, evidencian que los problemas de higiene no sólo son aquellos protuberantes

que saltan a la vista o al olfato; también se trata de riesgos cotidianos e invisibles, como ocurre en el corte de pelo.

DERECHO A LA VISITA INTIMA DE PERSONA PRIVADA DE LA LIBERTAD-Naturaleza

PRINCIPIO DE DIGNIDAD HUMANA Y DERECHO A LA VISITA INTIMA DEL INTERNO-Vulneración por las condiciones infrahumanas en que se practican

PRINCIPIO DE RESOCIALIZACION Y DERECHOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD-Derecho a regresar a la sociedad en libertad y democracia

El sentido último de un sistema penitenciario y carcelario es lograr la resocialización y reintegración de las personas que fueron privadas de la libertad. Al lado de la función retributiva de la pena, la resocialización ha de ser el principal objetivo de la reclusión, junto con la disuasión, la principal garantía de no repetición. Se pretende que la reclusión y la penitencia transformen a la persona que ha atentado gravemente la convivencia en sociedad, para que pueda regresar a vivir sin romper las mínimas reglas de armonía. Las limitaciones que la disciplina impone a las personas recluidas, de hecho, encuentran su principal justificación en ser necesarias para lograr tal propósito. La resocialización es una de las principales garantías de no repetición para las víctimas y para los derechos de las personas en general.

PRINCIPIO DE RESOCIALIZACION Y DERECHOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD-Trabajo y oficios en la prisión

Si bien el derecho al trabajo de las personas privadas de la libertad enfrenta significativas limitaciones, razonables y proporcionadas constitucionalmente, no es un derecho que pueda desaparecer. Sus ámbitos nucleares de protección no pueden ser desconocidos por completo. El Sistema penitenciario y carcelario está obligado a garantizar el goce efectivo del derecho a realizar trabajos y oficios. En el caso de las personas privadas de la libertad, los ámbitos de protección del derecho al trabajo que se conservan son de vital importancia. Además de existir las razones que toda persona tienen en libertad para trabajar, en la cárcel surgen razones adicionales. La necesidad de ocupar la mente y el cuerpo en alguna actividad de aquellas permitidas, por sanidad mental. Acceder a los beneficios de libertad a da lugar. La posibilidad de aprender un nuevo oficio, y, eventualmente, algún tipo de remuneración, con el bienestar material que en una cárcel puede representar, en especial dado el estado de cosas actual.

PRINCIPIO DE RESOCIALIZACION Y DERECHOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD-Educación en prisión

PRINCIPIO DE RESOCIALIZACION Y DERECHOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD-Vínculo con la familia y las personas allegadas

PRINCIPIO DE RESOCIALIZACION Y DERECHOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD-Derecho a la recreación

ACCESO A LA ADMINISTRACION PUBLICA Y A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD-Garantía

Para una persona privada de la libertad, el derecho a presentar peticiones a la administración pública, especialmente a las autoridades penitenciarias y carcelarias, es de vital importancia. Es una herramienta básica que le sirve para proteger todos sus derechos. Muchas violaciones o amenazas pueden ser enfrentadas por las personas recluidas, mediante peticiones a las autoridades para que hagan algo, o que dejen de hacerlo. En caso de que esto no sirva, es imprescindible que las personas recluidas cuenten con un mecanismo para controvertir la respuesta de las autoridades, que se materializa o bien mediante procedimientos ante órganos de vigilancia y control del Estado y de defensas y promoción de los derechos fundamentales, o, por supuesto, frente a una autoridad judicial.

DERECHO DE PETICION DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD EN CENTROS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS-Responsabilidad del Estado de garantizar su protección de manera eficaz

DERECHO A LA JUSTICIA DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD-Garantía especialmente en condiciones de hacinamiento

ESPECIAL PROTECCION DEL GOCE EFECTIVO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD-Estado tiene el deber constitucional de diseñar e implementar una política pública escrita, que garantice progresiva y sosteniblemente el goce efectivo de las facetas prestacionales de los derechos fundamentales que no sean de inmediato cumplimiento

Las facetas prestacionales de un derecho fundamental son, excepcionalmente, de aplicación inmediata y, usualmente, de realización progresiva, en cuyo caso, las personas tienen, por lo menos, el derecho constitucional a que exista un plan escrito, público, orientado a garantizar progresiva y sosteniblemente el goce efectivo del derecho, sin discriminación y con espacios de participación en sus diferentes etapas, que, en efecto, se esté

implementando. La violación o la amenaza de las facetas prestacionales de realización progresiva suelen demandar del juez de tutela que se impartan órdenes complejas, que busquen la efectividad de los derechos, respetuosas de las competencias democráticas y administrativas constitucionalmente establecidas, que sean prudente y abiertas al diálogo institucional. La valoración que se haga a partir de los parámetros que se ocupen de la estructura, del proceso y de los resultados de la política pública de la cual dependa el goce efectivo del derecho fundamental que se busca proteger con la orden compleja, determinarán si hay un nivel de cumplimiento alto, medio, bajo, o, simplemente, de incumplimiento. El nivel que se haya alcanzado, determinará cuál debe ser la respuesta del juez; a mayor nivel de cumplimiento, menor debe ser la respuesta judicial, o sencillamente ninguna, y a menor nivel de cumplimiento, mayor y más estricta, debe ser la respuesta judicial, con miras a asegurar el goce efectivo de la faceta prestacional del derecho fundamental que haya sido tutelado.

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL DE LA POLITICA PENITENCIARIA Y CARCELARIA-Crisis carcelaria que enfrenta el sistema es de orden estructural

Las cárceles y penitenciarias están en un estado de cosas, que se han convertido en vertederos o depósitos de seres humanos, antes que instituciones respetuosas de la dignidad, de los derechos fundamentales de las personas y orientadas a resocializarlas. Esta grave afectación a la libertad, constituye una grave amenaza para la igualdad y para el principio de la dignidad humana. Es notorio que la jurisprudencia constitucional haya empleado expresiones como 'dantesco' o 'infernal', para referirse al estado de cosas en que ha encontrado el sistema penitenciario y carcelario. Aunque el Gobierno consideró en el pasado que esta situación dantesca había sido superada, la jurisprudencia constitucional la sigue constatando.

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL DE LA POLITICA PENITENCIARIA Y CARCELARIA-Problema de hacinamiento no se resuelve sólo con más cárceles

SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO-Política criminal debe tener carácter preventivo

SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO-Las medidas de aseguramiento deben ser excepcionales

Como parte de una política criminal y carcelaria respetuosa de un estado social y democrático de derecho, las entidades del Estado, sin importar la rama a la cual pertenezcan, deben tomar las medidas adecuadas y necesarias para evitar un uso indebido o excesivo de las medidas de aseguramiento que impliquen la privación de la libertad de una persona. El Estado tiene que tomar todas las acciones que correspondan para evitar que sea una realidad

el adagio popular según el cual 'la condena es el proceso'. Los abogados expertos en el litigio advierten que las medidas de aseguramiento mal administradas convierten el proceso penal en una manera de imponer una pena privativa de la libertad, hasta que se constate que no se pudo demostrar la culpabilidad de la persona. Bajo el orden constitucional vigente el proceso penal no puede convertirse en una manera de imponer, de facto, una condena arbitraria a una persona.

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL DE LA POLITICA PENITENCIARIA Y CARCELARIA-Debe buscar, ante todo, la resocialización de las personas condenadas, no sólo justicia retributiva también restaurativa

SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO-Política criminal debe ser sensible a la protección efectiva de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad

PRINCIPIO DE RESOCIALIZACION Y DERECHOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD-Establecimientos penitenciarios y carcelarios deben asegurar la efectiva reinserción en la sociedad, independientemente si son condenadas o sindicadas

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL DE LA POLITICA PENITENCIARIA Y CARCELARIA-Las personas no adquieren un derecho constitucional subjetivo a ser excarceladas, sino a que se diseñen e implementen políticas favorables a la libertad y sostenibles en el tiempo

Referencia: Expedientes T-3526653, T-3535828, T-3554145, T-3645480, T-3647294, T-3755661, T-3759881, T-3759882, T-3805761

Acciones de tutela instauradas por varias personas privadas de la libertad, o en representación de estas.

Magistrada Ponente:
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de junio de dos mil trece (2013)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Luis

Guillermo Guerrero Pérez, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, y previo el cumplimiento de los requisitos y trámites legales y reglamentarios, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de las decisiones judiciales proferidas por los jueces de tutela de instancia, en los nueve procesos de la referencia [T-3526653, T-3535828, T-3554145, T-3645480, T-3647294, T-3755661, T-3759881, T-3759882, T-3805761].[1]

I. ANTECEDENTES

A la presente Sala de Revisión le corresponde revisar nueve expedientes de acción de tutela, referentes a las violaciones de los derechos a la dignidad humana, a la vida en condiciones dignas, a la integridad personal, a la salud y a la reintegración social de personas privadas de la libertad en seis (6) centros de reclusión del país. En todos los casos, se hace referencia a la necesidad de tomar medidas adecuadas y necesarias, de manera urgente para superar el estado de cosas en que se encuentra el sistema penitenciario y carcelario que, se alega, es contrario al orden constitucional de manera estructural y general. En consecuencia, han sido acumulados para ser analizados y resueltos de manera conjunta.

A continuación se hace referencia a los antecedentes de cada uno de los nueve (9) expedientes, en sus elementos principales y esenciales, agrupándolos por cárceles (seis en total: las cárceles de Cúcuta, la Tramacúa de Valledupar, la Modelo de Bogotá, Bellavista de Medellín, San Isidro de Popayán, y la de Barrancabermeja). La información detallada y datos relevantes de cada uno de estos expedientes, serán usados y expuestos a lo largo de las consideraciones; a medida que sean necesarios para analizar y resolver los problemas jurídicos planteados. En todo caso, se puede ver una descripción detallada y pormenorizada de cada uno de los expedientes en el segundo anexo que acompaña la presente sentencia.[2]

---

[1] Los expedientes fueron seleccionados por las siguientes Salas de Selección de la Corte Constitucional: los expedientes T-3526653, T-3535828 y T-3554145 por la Sala Número Siete, conformada por los Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; los expedientes T-3647294 y T-3645480 por la Sala de Selección Número Diez, conformada por los Magistrados María Victoria Calle Correa y Mauricio González Cuervo; los expedientes T-375566, T-3759881 y T-3759882 por la Sala de Selección Número Uno, conformada por los Magistrados Mauricio González Cuervo y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; y el expediente T-3805761 por la Sala de Selección Número Tres, conformada por los Magistrados Mauricio González Cuervo y Luis Ernesto Vargas Silva.

[2] Técnicas similares han sido empleadas en el pasado por la Corte Constitucional, para poder ponderar el acceso a la información que hace parte del caso, por una parte, y el acceso a una sentencia judicial con una extensión razonable, que pueda ser leída, conocida y divulgada. Los anexos, índices, resúmenes y guías de lectura, son algunas de las estrategias empleadas por la Corte Constitucional en distintas oportunidades. Por ejemplo, en la sentencia T-153 de 1998 que se refirió al sistema penitenciario y carcelario, se dijo al respecto: "*En vista del gran volumen de información obtenido no se hará un resumen de los escritos remitidos a esta Corporación. En su*

1. Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Cúcuta, COCUC. La primera acción de tutela acumulada fue interpuesta por un recluso contra el Instituto Penitenciario y Carcelario de Cúcuta, Norte de Santander (Expediente T-3526653), por considerar que las condiciones de hacinamiento, salubridad, higiene y calidad de sistemas sanitarios en general del Establecimiento los obliga a vivir en condiciones indignas e inhumanas. El Juez de primera instancia (Juzgado 7° Civil del Circuito de Cúcuta) tomó las medidas necesarias para verificar la situación del penal, mediante la visita de las autoridades de control, sanitarias y de salud correspondientes. Probadas las violaciones alegadas, tuteló los derechos invocados y ordenó que se adoptaran las medidas de protección reclamadas por el interno accionante, según el concepto dado por las autoridades de control y técnicas vinculadas al proceso. Adicionalmente, se protegió especialmente el derecho de algunos internos del establecimiento que se encontraban en situaciones de claro riesgo, según se estableció en la visita realizada al Establecimiento penitenciario. La decisión fue impugnada por el INPEC, quien solicitó modificar la decisión de primera instancia, en el sentido de dar un plazo más amplio para poder cumplir las recomendaciones dadas por los expertos, puesto que aún no las conocían. También remitió copias de actos en los que se había comprometido con los representantes de los internos a mejorar el acceso al servicio de agua en las celdas. La Sala Civil del Tribunal Superior de Cúcuta, en segunda instancia, resolvió revocar la sentencia de primera instancia por considerar que para el momento se trataba de un hecho superado. Para el Tribunal, que limitó su análisis a la violación del derecho de petición –el cual nunca fue invocado por el accionante–, existía carencia de objeto pues después de la sentencia de primera instancia, se probó que se había dado respuesta de fondo a la petición de los reclusos, entre ellos el accionante. El INPEC se había comprometido, el nueve (9) de abril de dos mil doce (2012), a aumentar el tiempo de acceso al servicio de agua para servicios higiénicos en las celdas en un tiempo no mayor a diez (10) días.

2. *Cárcel La Tramacúa de Valledupar*. (Expediente T-3535828) La segunda acción de tutela acumulada fue presentada por 71 accionantes[3] recluidos en el

---

lugar, se hará referencia a cada escrito en el momento en el que se haga uso de sus datos." Al respecto ver también, entre otras, las sentencias T-025 de 2004 y T-760 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-702 y T-740 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva) o T-908 de 2012 (MP Nilson Pinilla Pinilla), entre otras.

[3] Luis Hernando Tangarife Suaza, Gustavo Gonzaliás Figueroa, Pablo Jamer Orozco Gómez, Jhon Alexander Sanches Vasques, Libardo Pavón, Carlos Segundo, Juan Fernando Sanguín Vargas, Jhonatan Ortiz Suaza, Jaime Mier, Edwin Muriel Vega, Leonidas González Martínez, Manuel Baza Valderrama, Juan Astilla, Milton Pérez Julio, Carlos Ruiz Armesto, Ediverto Orozco, Hilder Ortiz Mieles, Manuel Mendoza Meriado, Alexander Martínez Saenz, David Alfonso Hernández Delas Salaz, Esteban Sánchez, Heiver Guerrero Rivera, Jorge Iván Ruiz Toro, José Isaías Suárez Morelo, Yoanni Zapata Leganda, Arnedh Padilla Sanchez, Azael Paciteco Bravo, Jorge Leonardo Hernandez Herrera, Peter González Perez, Alvaro Vergara, Roberto Alvarez, Pablo Patiño, Yaider Joaquin Cavo Carrillo, Leomar Jose Otupana, Francisco Javier Ramos, Miguel Antonio Gutiérrez Martínez, Daniel Petro, Luis José Martínez, Jorge Eliecer Herrón, Silvinton Gómez Hernández, Carlos Perres Corea, Richard Alfredo Mosquera Bolaños, José Issa Pumarejo, Lacidez Iliarte Herrera, Víctor Rodríguez Altamar, Rafael Romaña, Jailer Anibal Murillo, Julio César Arrieta

Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario de Alta Seguridad, EPAMSCAS '*La Tramacúa*' contra el INPEC, por considerar que se les están violando varios derechos fundamentales, al someterlos (i) a un severo régimen que incluye malos tratos e incluso "*torturas, tratos crueles, inhumanos y degradantes contra la población reclusa tales como agresiones físicas, aislamiento injustificado y prolongado*"; (ii) a malas condiciones de infraestructura y de administración que conllevan "*restricción de servicios básicos como la salud, el agua y el saneamiento básico*"; (iii) a un '*pésimo*' servicio de salud; (iv) a *"mayores limitaciones a los derechos a la comunicación e información*" que a los que se someten los derechos de los internos de otros centros de reclusión; (v) a una grave separación de la familia y de las demás personas, así como (vi) a un mal sistema de control interno de derechos humanos. Indican que la Defensoría del Pueblo interpuso una acción popular en el dos mil dos (2002) que no fue acatada debidamente ni siquiera por las insistencias posteriores. A juicio de los accionantes La Tramacúa es el primer centro de reclusión "[…] *que dio inicio a la Nueva Cultura Penitenciaria que subordina la dignidad e integridad de los detenidos a la seguridad.*" Reclamaron también, el derecho a la protesta pacífica y el cierre de la cárcel. La Directora del Establecimiento carcelario reconoció muchos de los problemas señalados por los accionantes, pero indicó que se están adoptando las medidas necesarias para enfrentar los problemas. Aportó pruebas que dan cuenta, tanto de la existencia de los problemas, como de las medidas de solución que se vienen adoptando al respecto. El Juzgado 3° Penal del Circuito de Valledupar *negó la tutela* en primera instancia; consideró que, o bien las situaciones alegadas no habían sido probadas, o bien son derechos colectivos que deben ser ventilados en los procesos judiciales que corresponden para esos efectos. El Tribunal Superior de Valledupar resolvió *confirmar* la decisión de instancia por considerar que las autoridades carcelarias vienen tomando medidas para enfrentar los problemas, y porque el cierre total del Establecimiento es una petición que está fuera de la órbita de decisión de los jueces de tutela.

3. *Cárcel Modelo de Bogotá*. Dos de las acciones de tutela acumuladas para ser resueltas mediante la presente sentencia, se dirigieron contra la Cárcel Modelo de Bogotá, DC y demás autoridades carcelarias correspondientes. En el primero de los expedientes se tutelaron los derechos, mientras que en el segundo la protección fue negada.

3.1. Jhon Mario Ortiz Agudelo, acompañado por un Abogado del grupo de interés público de la Universidad de Los Andes, presentó acción de tutela contra la Nación, el Ministerio de Justicia y el INPEC (Expediente T-

---

Beltrán, Harry Tellez, Deivi Méndez Gil, Carlos Pahuana, Robinson Ton, Pedro Sarmiento Oquendo, Hever Menga, Edwin Romero, Roberto Carlos Hernández Quintero, Nolan Baena, Jerry Ayala, David Lammar Agliota, Jorge Luis González Peinado, Jose Luis Peña Cantillo, Enrique Kerguelem Perez, Jainer Mendez Casadiego, Angel Álvarez, Carlos Rodriguez, Janio Cardozo Guerra, Hilario Martínez, Luis Eduardo Lozano Campo, Yorguin Cesar Córdoba, Álvaro David Moreno.

3554145), por considerar que el colapso del centro de reclusión por diversas causas, resaltando entre ellas el hacinamiento, el deterioro de las instalaciones y la ausencia de personal suficiente para la prestación de servicios básicos como la salud y la seguridad, le ha implicado estar en condiciones de reclusión que atentan gravemente su dignidad, su salud, su vida y demás garantías básicas conexas que el Estado, aún en reclusión, está obligado a respetarle, protegerle y garantizarle. Solicita el accionante, fundándose en extensa y amplia jurisprudencia constitucional y de derechos humanos, que se le excarcele debido a que el sistema no tiene capacidad para tenerlo privado de la libertad en condiciones de dignidad o que, por lo menos, se ordene tomar las medidas de protección de urgencia para asegurar su condición actual, como ordenando el cierre del establecimiento carcelario, hasta que se regrese a su capacidad original real. La Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá *resolvió tutelar* los derechos a la dignidad humana, a la salud y a no ser sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes debido a la evidencia notoria de los hechos, pero niega el derecho a la excarcelación. Se imparte la orden al INPEC de que cumpla con los parámetros mínimos establecidos para tener a los presos en condiciones dignas (precisando algunos) y se le da competencia a la Procuraduría General de la Nación para que haga seguimiento al cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia. La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia *confirmó la decisión* en segunda instancia por las mismas razones, reiterando que la excarcelación no puede ser resuelta por un juez de tutela, pero insistiendo en las medidas de política pública que es urgente tomar ante la evidencia de los hechos.

3.2. Wilfredo Mesa Rosero (Expediente T-3647294) presentó una acción de tutela similar a la interpuesta por Jhon Mario Ortiz Agudelo, pues, en coinciden en términos escenciales en varios aspectos: las autoridades que son acusadas, los derechos fundamentales invocados, y los hechos y las razones en que se sustenta la solicitud de tutela, salvo cuestiones específicas. Concretamente en su caso, el señor Mesa Rosero alegó una grave situación de salud que no ha sido atendida y que le impide la movilidad de sus brazos. La Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, luego de resolver un trámite procedimental previo,[4] *negó* la tutela por considerar que no existía una violación grave, actual y presente del derecho a la salud. Reconoció que la situación de hacinamiento y de violación de garantías y derechos básicos era un hecho notorio, pero indicó que eran un asunto ya juzgado por la Corte Constitucional en la sentencia T-153 de 1998, en la cual se declaró el estado de cosas inconstitucional del sistema carcelario nacional. Para la Sala Penal del Tribunal, las reformas y reparaciones locativas son medidas que van en marcha y están siendo implementadas por las autoridades correspondientes;

[4] La primera sentencia de tutela proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá fue anulada por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, puesto que ésta consideró que aquélla ha debido vincular al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad. Para ese momento ya habían sido vinculados al proceso la Presidencia de la República, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Dirección del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC y la Dirección de la Cárcel Modelo de Bogotá.

en todo caso, resolvió remitir copia al juez de primera instancia del proceso que dio lugar a la sentencia T-153 de 1998, en tanto competente para hacer efectivo su cumplimiento. La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia tomó la decisión de *confirmar* la decisión de instancia de negar la petición de excarcelación y de negar la protección al derecho a la salud del accionante. Pero la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia resolvió instar también a las autoridades carcelarias a que tomen las medidas adecuadas y necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional en el sistema carcelario, en especial en el centro de reclusión La Modelo.

4. *Cárcel Nacional Bellavista de Medellín* (Expediente T-3645480). Víctor Alonso Vera, un recluso que por las condiciones de hacinamiento debe dormir en un baño, al lado de la basura, donde hay malos olores y condiciones higiénicas inadecuadas, interpuso acción de tutela en contra de la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, Director Regional Noroeste del INPEC y contra el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Medellín, 'Bellavista', solicitando el amparo de su derecho a la dignidad humana y demás garantías fundamentales conexas. La Sala de Decisión Constitucional del Tribunal Superior de Medellín, luego de constatar los hechos a través de las respuestas recibidas de parte de las entidades vinculadas al proceso, *resolvió tutelar* los derechos del accionante y ordenó a las autoridades carcelarias tomar las medidas adecuadas y necesarias para que, dentro de los dos (2) años siguientes al fallo, se realizaran las obras correspondientes que fueran necesarias para dar que la persona pudiera estar recluida en un espacio digno. Se indicó que el plan debía estar listo en un (1) mes y que, en todo caso, se debían tomar medidas de protección especial específicas para el accionante. La decisión de instancia no fue impugnada.

5. *Cárcel San Isidro de Popayán.* Tres de las acciones de tutela acumuladas para ser resueltas mediante la presente sentencia se dirigieron contra la Cárcel San Isidro de Popayán y demás autoridades carcelarias correspondientes. En los tres casos se niegan las solicitudes de tutela presentadas, por considerar que se trata de un asunto estructural el que origina el malestar de los accionantes y que, por tanto, no les corresponde a los jueces de tutela resolverlos.

5.1. Luis Enrique Leal Sosa (Expediente T-375561) presentó acción de tutela en contra del "[…] *Ministerio de Justicia, el Congreso de la República, los jueces de ejecución de penas de Popayán, el Concejo de Disciplina, la Oficina Jurídica del EPCAMS de Popayán* [San Isidro]", por considerar que estas entidades le vulneran el derecho al mínimo vital, el núcleo familiar, el respeto al principio de favorabilidad, la presunción de inocencia y la libertad individual. Sostuvo que se están violando sistemáticamente sus derechos fundamentales invocados por las condiciones de hacinamiento (superior al 50% y en alza) y falta de resolución de su situación judicial. El Tribunal

Superior de Popayán vinculó a la Cárcel de San Isidro, INPEC; a los Juzgados Primero, Segundo, Tercero, Cuarto, y Primero y Segundo en descongestión de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad; al Representante legal del Consejo Disciplinario EPCAMS San Isidro; al Fiscal General de la Nación; al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Congreso de la República de Colombia. Las intervenciones coincidieron en solicitar, cada una por separado, que se declarara que la respectiva entidad no era responsable, sino alguna otra agencia, órgano o dependencia del Estado. La Sala Civil y de Familia del Tribunal Superior de Popayán resolvió no tutelar los derechos invocados, por considerar que los reclamos, si bien son justos, son genéricos e indeterminados; no son individualizados. En tal sentido, se trata de asuntos que son competencia de las instituciones administrativas y no del juez de tutela, como ya lo definió la jurisprudencia constitucional en su sentencia T-153 de 1998. La sentencia de instancia no fue impugnada.

5.2. Omar Rolando Herrera Nastacuas (Expediente T-3759881) interpuso una acción de tutela en contra de las mismas autoridades y con base en las mismas razones que en el anterior caso. Se invitó a intervenir a dichas autoridades que, en términos generales, dijeron lo mismo que en el proceso anterior, a saber, que se les desvinculara por no ser responsables ni competentes de tomar las decisiones que el accionante reclama. La Sala Civil y de Familia del Tribunal Superior de Popayán resolvió negar por improcedente la solicitud presentada, por razones similares a las expuestas en la anterior decisión (que se hace referencia de forma genérica a los problemas del sistema carcelario, los cuales requieren soluciones estructurales, como lo ha ordenado la jurisprudencia constitucional). La sentencia de instancia tampoco fue impugnada en esta ocasión.

5.3. Finalmente, Jhon Jairo Cifuentes (Expedientes T-3759882) interpuso la tercera y última acción de tutela en contra del Establecimiento de reclusión San Isidro, también en contra de las mismas autoridades y con base en las mismas razones, que en los casos anteriores. Finalmente, la Sala Civil y de Familia del Tribunal Superior de Popayán, nuevamente con base en los motivos ya expuestos en los expedientes anteriores, negó la tutela. Al igual que en los casos anteriores, se muestra que el problema sí existe y que sin duda es grave, pero que no es el juez de tutela quien debe solucionarlo, sino la administración pública.

6. ***Establecimiento penitenciario y carcelario de Barrancabermeja*** (Expediente T-3805761) La última de la acciones de tutela acumuladas al presente proceso, fue presentada por el Defensor del Pueblo Regional del Magdalena Medio contra el INPEC y contra los Ministerios del Interior y de Justicia (Expediente T-3805761), por considerar que las condiciones del Establecimiento de reclusión son sistemáticamente violatorias de la dignidad humana y en general de los derechos fundamentales de los internos (la vida, la dignidad humana, la privacidad, la salud, la integridad personal, la intimidad, la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad, a un ambiente sano, al

deporte y a la recreación), en gran medida, debido a la situación de hacinamiento. La tutela se interpuso luego de una visita al penal que permitió al Defensor Regional constatar de primera mano las violaciones a los derechos de las personas privadas de su libertad. Solicitó que se adopten las medidas adecuadas y necesarias para superar esta situación de crisis. El reclamo judicial enfrentó una serie de obstáculos procesales. La acción fue declarada improcedente por el Juzgado 2° Penal del Circuito de Barrancabermeja; esta decisión fue anulada por el Tribunal Superior, que decidió el caso en primera instancia, resolviendo declarar improcedente la acción; esta segunda decisión fue impugnada ante la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia que anuló todo lo actuado y remitió el proceso al juzgado del circuito. En el proceso participaron la Dirección Regional del INPEC, la Directora de la Cárcel de Barrancabermeja, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Gobernación de Santander y la Alcaldía Municipal de Barrancabermeja; sus intervenciones fueron presentadas a lo largo del proceso, en sus diferentes y accidentadas etapas. Finalmente, la sentencia de primera y única instancia, porque no fue impugnada, fue dictada por el Juzgado 3° Penal del Circuito de Barrancabermeja que *resolvió declarar improcedente* la acción interpuesta. Consideró que si bien el estado del centro de reclusión es "*a todas luces escabroso*", ordenar mediante acción de tutela el gasto para la solución de estos problemas, supondría anteponer la solución de este problema a la de otros graves inconvenientes sociales. Tales decisiones, como definir el profesional para resolver los problemas, no competen al juez de tutela, sostuvo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problemas jurídicos a resolver

2.1. Presentación de casos

Los nueve (9) procesos de acción de tutela acumulados, con relación a las seis (6) cárceles ya mencionadas (la cárcel de Cúcuta, la Tramacúa, la Modelo, Bella Vista, San Isidro y la de Bucaramanga) tienen reclamos similares por razones similares. En todos ellos, una o más personas privadas de la libertad reclaman la protección del juez de tutela de sus derechos fundamentales, por

la violación a la que las instituciones carcelarias los tienen sometidos, debido a las condiciones indignas e inhumanas de reclusión. Algunas de las acciones de tutela reclaman que se tomen medidas inmediatas para superar el estado de cosas inconstitucional en el sistema carcelario, que ya había sido reconocido por la Corte Constitucional. Otras consideran que en la medida en que tal estado de cosas no se superó y actualmente el estado colombiano sigue careciendo de la capacidad de tenerlos recluidos y privados de la libertad de manera digna, los jueces de tutela están obligados a declarar que el Estado no tiene el derecho de mantenerlos recluidos. A su juicio, si el Estado no tiene la capacidad de privar de la libertad a una persona en condiciones de dignidad y de respeto para sus derechos, simplemente carece de la facultad y de la legitimidad material para ejercer y emplear las facultades sancionatorias penales.

2.2. Problemas jurídicos generales y específicos.

2.2.1. El primer y principal problema a resolver en el presente caso es el siguiente: ¿Violan las autoridades acusadas por los diferentes accionantes (la Presidencia y el Congreso de la República, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el INPEC, las autoridades de cada centro de reclusión, los jueces de ejecución de penas y medidas y los fiscales), los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, en especial a la dignidad humana, a la vida, a la salud y a la resocialización, en razón a las deplorables condiciones de reclusión, ocasionadas, en especial, por el grave hacinamiento que atraviesan estas instituciones, a pesar de que tal situación de los centros penitenciarios y carcelarios es un asunto estructural que no le compete específicamente a ninguna de las autoridades acusadas?

Como se fundamentará posteriormente, la respuesta a este problema es afirmativa. De hecho, se trata de un problema jurídico ya resuelto por la jurisprudencia constitucional en el pasado (sentencia T-153 de 1998). El someter a las personas privadas de la libertad a condiciones de reclusión indignas y violatorias de los derechos fundamentales más básicos, es una conducta proscrita del estado social y democrático de derecho. Las condiciones de hacinamiento y de indignidad en que se tiene recluida a la mayoría de personas en el sistema penitenciario y carcelario colombiano constituyen a la luz de la jurisprudencia constitucional, un estado de cosas que es contrario al orden constitucional vigente y que, por tanto, debe ser superado por las autoridades competentes, ejerciendo las competencias que se tienen para ello en democracia, dentro de un plazo de tiempo razonable, y de manera transparente y participativa. No obstante, el hecho de que en el pasado la jurisprudencia constitucional ya se hubiera pronunciado al respecto implica a su vez un nuevo problema jurídico, planteado en varios de los casos seleccionados.[5]

[5] Ver por ejemplo, las acciones de tutela en contra de la cárcel de San Isidro en Popayán.

2.2.2. El segundo problema jurídico, estrechamente relacionado con el anterior, es por tanto el siguiente: ¿debe un juez de tutela tomar medidas de protección concretas y específicas ante la solicitud de una persona privada de la libertad, por las violaciones a las cuales está siendo sometida en la actualidad –debido a la crisis que atraviesa el sistema penitenciario y carcelario–, a pesar de que la Corte Constitucional ya se había pronunciado en el pasado al respecto, en una sentencia en la que declaró el estado de cosas inconstitucional e impartió órdenes de carácter general?

La respuesta a este segundo problema jurídico también es afirmativa. La Corte Constitucional carece de competencia para conocer del cumplimiento de una sentencia de finales del siglo pasado (de hace década y media), que en ocasiones anteriores entendió parcialmente cumplida. Si bien existen parecidos y similitudes entre el estado de cosas de 1998 y el actual, se trata de contextos y supuestos fácticos diferentes. Por ejemplo, mientras en 1998 la situación era de abandono, en el momento actual no. La situación de hacinamiento que atraviesa el Sistema penitenciario y carcelario, como se pasará a explicar posteriormente, ha alcanzado niveles similares a los de aquella época, pero no por la misma situación de abandono. Desde 1998 hasta el día de hoy, el Estado ha hecho importantes inversiones en la infraestructura carcelaria. Se trató de planes que, adecuados a las necesidades de aquel momento, permitían pensar que la situación de hacinamiento sería superada en el año 2010. Sin embargo, pese al enorme esfuerzo presupuestal que se ha hecho estos últimos años para mejorar la infraestructura existente y crear nuevos cupos, en la actualidad se ha regresado a los niveles dramáticos de aquellos años en que se produjo la sentencia T-153 de 1998. Por tanto, en esta oportunidad se reiterará la decisión adoptada previamente en Autos, en los que se respondieron solicitudes de que se iniciara un proceso de cumplimiento de aquella sentencia.

Los casos acumulados vistos por separado y vistos en conjunto, dan lugar a otras cuestiones jurídicas que se irán planteando y resolviendo a lo largo de la sentencia. A continuación, pasa la Sala a contar cuál es la estructura de la presente sentencia

3. Decisiones y resumen del argumento de la sentencia

A continuación, en el capítulo cuarto (4°), se analizará por qué el estado de cosas del sistema carcelario constatado en 1998 no es igual al que atraviesa actualmente, por lo que requiere un análisis propio e independiente. Así, se hará referencia al reconocimiento de la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la jurisprudencia constitucional y a la jurisprudencia constitucional sobre el estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario colombiano; luego se indicará que el estado de cosas inconstitucional por hacinamiento identificado y declarado en 1998 se entendió superado en razón a las medidas y políticas adoptadas con posterioridad a aquel momento. Finalmente se hará referencia a la

información remitida a la Corte Constitucional acerca de una nueva situación crítica en el sistema penitenciario y carcelario y la posterior notificación que hizo esta Sala a las autoridades competentes. El capítulo quinto (5°) de las consideraciones, se ocupará de la información acerca de la situación del Sistema penitenciario y carcelario colombiano suministrada y recopilada por la Corte. Concretamente se hará referencia a la información aportada al debate público y de la presente sentencia por el Congreso de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, la Academia, medios de comunicación y opinión pública, el Gobierno Nacional e INPEC, el Departamento Nacional de Planeación y la Comisión Asesora de Política Criminal, del Consejo Superior de Política Criminal. Posteriormente, en el capítulo sexto (6°), se hará referencia a la declaración de estado de emergencia penitenciaria y carcelaria.

Luego de hacer referencia a la jurisprudencia sobre la cuestión y a los diagnósticos sobre el estado de cosas del Sistema, en el capítulo séptimo (7°) establecerá que el Sistema penitenciario y carcelario nuevamente se encuentra en un estado de cosas contrario a la Constitución Política. Teniendo en cuenta los factores que valora la jurisprudencia para determinar un estado de cosas contrario a la Constitución se advierte que (i) los derechos constitucionales de las personas privadas de la libertad son violados de manera masiva y generalizada; (ii) las obligaciones de respeto, protección y garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad han sido incumplidas de forma prolongada; (iii) el Sistema penitenciario y carcelario ha institucionalizado prácticas inconstitucionales; (iv) las autoridades encargadas no han adoptado las medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar efectivamente la vulneración de los derechos; (v) las soluciones a los problemas constatados en el Sistema penitenciario y carcelario, comprometen la intervención de varias entidades, requiere un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; y, por último, (vi) si todas las personas privadas de la libertad acudieran a la acción de tutela, se produciría una congestión judicial mayor de la que ya existe actualmente. Dado estos aspectos, concluye la Sala que sí se verifica un estado de cosas contrario a la Constitución de 1991. Es una situación que se ha consolidado poco a poco, sin sobresaltos, sin sorpresas; una situación que afecta de forma principal a la dignidad humana. Constatar un estado de cosas tan contrario al orden constitucional vigente es grave, en especial si se tiene en cuenta que el *goce efectivo de los derechos fundamentales en prisión es un indicador de la importancia real que la dignidad humana para una sociedad.* La Sala advierte que el Sistema de reclusión penal afecta la dignidad humana, a la luz de la jurisprudencia constitucional, en múltiples sentidos: la amenaza constante a la vida, a la integridad personal por la criminalidad e impunidad o las requisas indignas, por mencionar algunos. La especial protección de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad surge de la relación de especial sujeción en que se encuentran. Si bien, el Estado cuenta con la legítima facultad de privar de la libertad, cuando la ley así lo autoriza, a

su vez adquiere obligaciones constitucionales de respeto, protección y garantía, de imperativo cumplimiento. Los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad pueden ser limitados razonable y proporcionadamente, sin discriminación de poblaciones vulnerables. En este capítulo 7°, la Sala resaltará que la condición de marginalidad y precariedad de las persona privadas de la libertad dentro de la deliberación y el debate democrático, supone que el juez constitucional sea especialmente sensible con la protección de sus derechos. Especialmente, advertirá que el derecho constitucional de toda persona privada de la libertad a estar en condiciones respetuosas de un mínimo vital en dignidad, implica, por lo menos: una reclusión libre de hacinamiento; una infraestructura adecuada; el derecho a no estar sometido a temperaturas extremas; el acceso a servicios públicos; a alimentación adecuada y suficiente; al derecho a la salud, a la integridad física y mental y a vivir en un ambiente salubre e higiénico; el derecho de toda persona a las visitas íntimas; el derecho a poder regresar a una sociedad en libertad y democracia; así como el derecho de acceso a la administración pública y a la administración de justicia.

En el capítulo octavo (8°) la Sala señalará que toda persona que está privada de la libertad, o puede estarlo, tiene el derecho constitucional a que se tomen las medidas adecuadas y necesarias para asegurar la garantía plena del goce efectivo de sus derechos fundamentales. En el presente caso y dada la grave situación constatada en el expediente, la Sala considera que en esta oportunidad las medidas adecuadas y necesarias implican garantizar la existencia de una política criminal y carcelaria respetuosa de su dignidad y orientada, precisamente, a materializar el goce efectivo de sus derechos. En primer lugar, se hará referencia al derecho constitucional que tiene toda persona a que se tomen las medidas adecuadas y necesarias para asegurar el goce efectivo de sus derechos fundamentales mediante acciones y omisiones del Estado orientadas a resolver los problemas que suponga el goce efectivo del derecho. El Estado, en virtud de sus obligaciones constitucionales, tiene el deber de contar con políticas públicas escritas, que garanticen progresiva y sosteniblemente, el goce efectivo de las facetas prestacionales de los derechos fundamentales. Así, se indicarán cuáles son las facetas *prestacionales de aplicación inmediata* y cuáles las facetas *prestacionales de aplicación progresiva.* A continuación se retomará la jurisprudencia constitucional para indicar (i) *cuándo se entiende violado este derecho a que se tomen las medidas adecuadas y necesarias en materia de política pública*; (ii) *qué debe hacer el juez de tutela* en caso de que eso sea lo que ocurra y, finalmente, indicar (iii) c*uándo se ha de entender cumplida una orden compleja*. Específicamente se hará referencia al deber de a*segurar, progresivamente, el goce efectivo del derecho;* indicando cuáles son los niveles de cumplimiento y los parámetros para establecerlo [de estructura, de proceso y de resultado] –, así como cuál debe ser la respuesta judicial frente al nivel de cumplimiento verificado. Una vez establecidos los límites mínimos de una política pública de la cual depende el goce efectivo de un derecho fundamental, pasará la Sala a referirse al caso concreto de la política penitenciaria y carcelaria. Se

resaltará que los problemas que enfrenta el Sistema penitenciario y carcelario no son nuevos, son conocidos y reiterados; no obstante la política criminal y carcelaria, sigue desatendiéndolos sistemáticamente, a través de sucesivas reformas fallidas. Ahora bien, entre estos problemas estructurales, el hacinamiento es un problema de urgente solución que no se resuelve sólo con más cárceles. Pero a la vez, se indicará que el problema del Sistema no es sólo hacinamiento. Por ejemplo, el castigo penal –teniendo en cuenta el valor propio del derecho de las víctimas– debería ser el último recurso (*ultima ratio*) que se emplee para controlar a las personas; la política criminal debe ser, ante todo, preventiva y tener como objetivo central buscar la resocialización de las personas condenadas; no sólo justicia retributiva, también restaurativa; ser sensible a la protección efectiva de los derechos fundamentales en general y de la dignidad humana, específicamente; ser sostenible. La política criminal y carcelaria debe ser sensible a los sujetos de especial protección constitucional, cuyos derechos fundamentales estén comprometidos. Teniendo en cuenta todas las demandas normativas que recaen sobre el Sistema, es claro que l*os actores y entidades encargadas de diseñar, adoptar, implementar y evaluar la política criminal y carcelaria, tienen un especial deber de coordinar y colaborar armónicamente entre sí, en el ejercicio y desempeño de sus funciones y competencias*. *La política criminal y carcelaria debe ser especialmente transparente e informada*.

A continuación, el capítulo noveno (9°) se ocupa de varios de los problemas jurídicos planteados en las diferentes acciones de tutela. Así, se señalará que e*l estado de cosas contrario al orden constitucional vigente constatado en 1998 tiene relaciones y contactos con la situación vivida actualmente; pero se trata de estados de cosas inconstitucionales diferentes.* Los Establecimientos penitenciarios y carcelarios deben encargase de tomar medidas adecuadas y necesarias, para asegurar la efectiva reinserción en la sociedad de aquellas personas marginadas y excluidas socialmente por su condición socio-económica que se encuentran privadas de la libertad, independientemente de si son condenadas o sindicadas. La Sala advertirá que una persona privada de la libertad no adquiere un derecho constitucional a ser liberada, por el hecho de haber sido destinada a un lugar de reclusión que se encuentra en situación de hacinamiento y que supone de por sí un atentado a la dignidad humana; tal situación le da derecho a reclamar que de forma imperativa se modifiquen las condiciones de reclusión, pero no a ser liberada. Concretamente, al menos se deben implementar reglas que permitan disminuir progresiva y razonablemente el hacinamiento, hasta lograr superarlo y, posteriormente, no permitir que dicho estado de cosas se presente. Se debe mantener el equilibrio entre los cupos con que cuenta un establecimiento y el número de personas allí recluidas. Estas medidas serán de diverso tipo; algunas de choque, buscando actuar de forma inmediata y en el corto plazo, para mitigar, hasta donde sea posible, las violaciones y amenazas a los derechos fundamentales que actualmente se dan. Otras medidas serán de mediano y largo plazo, permitiendo a las instancias, personas y entidades correspondientes deliberar, decidir y actuar dentro de los tiempos y mediante los procesos y competencias

establecidas bajo el orden constitucional vigente.

Luego de que se sustente cada una de estas respuestas, se analizará individualmente, el caso de cada una de las seis (6) cárceles acusadas dentro del presente proceso. El capítulo décimo (10°) se ocupará de presentar las órdenes de carácter general que serán impartidas, luego de valorar lo hecho por el Gobierno Nacional y las demás autoridades carcelarias para enfrentar la crisis, y, finalmente, el capítulo undécimo (11°) resumirá las principales decisiones adoptadas en la presente sentencia. Al final, a modo de primer anexo, se encuentra una tabla de contenidos de toda la sentencia.

4. El estado de cosas del sistema carcelario constatado en 1998 no es igual a la que atraviesa actualmente, por lo que requiere un análisis propio e independiente

En la sentencia T-153 de 1998, la Corte Constitucional constató un estado de cosas en las penitenciarías y cárceles del país, contrario al orden constitucional vigente. Esa situación, que se entendió superada medianamente en un momento, se ha vuelto a presentar nuevamente, por lo que la Corte ha recibido solicitudes para retomar la competencia sobre aquella sentencia y hacerla cumplir. Como se pasa a explicar a continuación, aunque la situación del Sistema penitenciario y carcelario actualmente es crítica, también es cierto que se trata de una situación diferente a la que se constató hace ya más de una década. En tal medida, no compete a la Corte Constitucional reabrir el cumplimiento de la sentencia T-153 de 1998 que analizó un determinado momento del Sistema, sino analizar su situación actual y determinar si se encuentra, nuevamente, en un estado de cosas contrario al orden constitucional vigente.

La cuestión se expondrá de la siguiente manera. En primer lugar se hará referencia a la jurisprudencia de la corte constitucional sobre estado de cosas inconstitucional, haciendo especial énfasis en los factores que se han tenido en cuenta para establecer si la Sala se encuentra o no ante una situación de tal estilo. A continuación se expondrá la sentencia T-153 de 1998, en la cual la Corte concluyó que el sistema penitenciario y carcelario colombiano estaba en un estado de cosas contrario a la Constitución. En tercer lugar, se indicará que la Corte Constitucional había dado por superado tal estado de cosas y que, por tanto, había perdido la competencia para pronunciarse al respecto, con base en la sentencia T-153 de 1998. En cuarto lugar, se mostrará que esta Corporación ya había sido informada de que las condiciones en el sistema penitenciario y carcelario se habían deteriorado nuevamente pero que, debido a que la Corte carecía de competencia para pronunciarse al respecto, se había limitado a recopilar la información y remitirla a los diferentes órganos y autoridades competentes. Finalmente, se hará relación a solicitudes adicionales recibidas por la Corte Constitucional, en el mismo sentido, durante el trámite de los procesos de tutela de la referencia.

4.1. El reconocimiento de la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la jurisprudencia constitucional

4.1.1. La primera vez que la Corte Constitucional empleó la figura del estado de cosas inconstitucional, lo hizo en el año de 1997 para enfrentar una violación estructural y masiva de los derechos fundamentales individuales de un grupo de personas y de ciertas una comunidades. En aquella oportunidad, la Sala Plena de la Corporación, mediante una sentencia de unificación, resolvió declarar que 'el *estado de cosas* que originó las acciones de tutela materia de esta revisión no se aviene a la Constitución Política, por las razones expuestas en [la] providencia' (SU-559 de 1997).[6] La Corte Constitucional pudo constatar en aquella oportunidad que los derechos reclamados por las personas accionantes eran de carácter de individual, pero estaban siendo desconocidos de forma general. Por ello indicó que era claro que "[…] *la irregularidad que denuncian los docentes* […] *demandantes no se circunscribe a los municipios de Zambrano y María la Baja sino que delata un estado de cosas de carácter general.*"[7] Se trataba pues de un estado de cosas, esto es, un contexto fáctico, en el cual, de manera general y estructural, se violaban los derechos de las personas. Son casos en los que se violan o amenazan derechos individuales, no derechos colectivos, y por tanto, han de ser objeto de protección mediante acción de tutela (no mediante, por ejemplo, acción popular).

4.1.2. Ahora bien, para la Corte, constatar que existe un estado de cosas inconstitucional implica una carga de actuación y de protección distinta para el juez de tutela, frente a lo que normalmente tiene el deber de hacer. En efecto, en principio, el juez está llamado a considerar las violaciones concretas y específicas que le son sometidas a su conocimiento por las partes y a tomar medidas de solución al respecto. No obstante, como se dijo, desde 1997 se ha reconocido que ante un estado de cosas en el que se comprometa la garantía del goce efectivo de derechos fundamentales –como aquellos derechos laborales y prestacionales de los docentes tutelados en la sentencia SU-559 de 1997–, que en ocasiones no es un hecho o un acto la causa de la violación o la amenaza, sino todo un 'estado de cosas' que es contrario al orden constitucional vigente, una situación estructural que no se supera por la acción concreta y específica de una entidad o institución específica. En tales casos, las órdenes que se impartan deben estar orientadas, precisamente, a superar ese '*estado de cosas*' y a transformarlo, para lograr tener un nuevo estado de cosas, pero ahora sí compatible con la Constitución. Dijo la Corte en aquella oportunidad,

---

[6] Corte Constitucional, sentencia SU-559 de 1997 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz); en esta oportunidad se resolvió, entre otras cosas, "DECLARAR que el *estado de cosas* que originó las acciones de tutela materia de esta revisión no se aviene a la Constitución Política, por las razones expuestas en esta providencia. Como, al parecer, la situación [carcelaria] descrita se presenta en muchos municipios, se advierte a las autoridades competentes que tal *estado de cosas* deberá corregirse dentro del marco de las funciones que a ellas atribuye la ley, en un término que sea razonable."

[7] Corte Constitucional, sentencia SU-559 de 1997 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

"Si los restantes educadores individualmente interponen acciones de tutela contra la conducta de los alcaldes y demás autoridades que se encuentran en mora de afiliarlos al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, los jueces competentes y, en su momento, la Corte darán curso a las respectivas demandas. Con todo, se pregunta la Corte si, desde ahora, de verificarse que el comportamiento omisivo indicado viola la Constitución Política, es posible que la Corporación, en razón de sus funciones, pueda emitir una orden a las autoridades públicas competentes, con el objeto de que a la mayor brevedad adopten las medidas conducentes a fin de eliminar los factores que inciden en generar un estado de cosas que resulta abiertamente inconstitucional. La Corte considera que debe responder de manera afirmativa este interrogante, por las siguientes razones:

(1) La Corte Constitucional tiene el deber de colaborar de manera armónica con los restantes órganos del Estado para la realización de sus fines (C.P. art., 113). Del mismo modo que debe comunicarse a la autoridad competente la noticia relativa a la comisión de un delito, no se ve por qué deba omitirse la notificación de que un determinado *estado de cosas* resulta violatorio de la Constitución Política.

(2) El deber de colaboración se torna imperativo si el remedio administrativo oportuno puede evitar la excesiva utilización de la acción de tutela. Los recursos con que cuenta la administración de justicia son escasos. Si instar al cumplimiento diligente de las obligaciones constitucionales que pesan sobre una determinada autoridad contribuye a reducir el número de causas constitucionales, que de otro modo inexorablemente se presentarían, dicha acción se erige también en medio legítimo a través del cual la Corte realiza su función de guardiana de la integridad de la Constitución y de la efectividad de sus mandatos."[8]

---

[8] Corte Constitucional, sentencia SU-559 de 1997 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); añadió la Corte al respecto en aquella oportunidad: "Ahora bien, si el *estado de cosas* que como tal no se compadece con la Constitución Política, tiene relación directa con la violación de derechos fundamentales, verificada en un proceso de tutela por parte de la Corte Constitucional, a la notificación de la regularidad existente podrá acompañarse un requerimiento específico o genérico dirigido a las autoridades en el sentido de realizar una acción o de abstenerse de hacerlo. En este evento, cabe entender que la notificación y el requerimiento conforman el repertorio de órdenes que puede librar la Corte, en sede de revisión, con el objeto de restablecer el orden fundamental quebrantado. La circunstancia de que el e*stado de cosas* no solamente sirva de soporte causal de la lesión iusfundamental examinada, sino que, además, lo sea en relación con situaciones semejantes, no puede restringir el alcance del requerimiento que se formule."

Por eso, desde aquella decisión (SU-559 de 1997), cuando la Corte Constitucional ha declarado que la fuente de la violación a un derecho fundamental es un estado de cosas contrario a la constitución y no un hecho o un conjunto de acciones concretas y específicas, se han dado órdenes igualmente de carácter general, respetando las competencias propias que el orden legal vigente ha establecido en democracia.

4.1.3. La segunda de las ocasiones en que la Corte Constitucional se refirió a un estado de cosas inconstitucional fue a propósito de los derechos pensionales de las personas vinculadas a la Caja de Previsión Nacional, Cajanal (T-068 de 1998). En aquella oportunidad la Corte enfrentó también una situación estructural que requería una solución, también estructural.[9]

4.1.4. La tercera ocasión en que la jurisprudencia haría referencia a esta figura del estado de cosas inconstitucional sería, unos meses después de esta segunda sentencia, precisamente a propósito de la situación de indignidad en que se mantenía a la mayor parte de las personas recluidas en el sistema penitenciario y carcelario colombiano (T-153 de 1998).[10] La Corte constató que bajo el orden constitucional vigente eran claros y perentorios los mandatos jurídicos de protección para las personas privadas de la libertad, pero que todo ello no era más que 'letra muerta' puesto que era manifiesto y evidente que en Colombia existía un estado de cosas contrario a la Constitución. Dijo la Corte: "La existencia notoria de un estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario. || *Con todo, las prescripciones de los Códigos Penal, de Procedimiento Penal y Penitenciario y Carcelario, de los tratados y acuerdos internacionales citados y la misma jurisprudencia de la Corte acerca de los derechos de los reclusos constituyen letra muerta. Las condiciones de vida en los penales colombianos vulneran evidentemente la dignidad de los penados y amenazan otros de sus derechos, tales como la vida y la integridad personal, su derecho a la familia, etc. Nadie se atrevería a decir que los establecimientos de reclusión cumplen con la labor de resocialización que se les ha encomendado. Por lo contrario, la situación descrita anteriormente tiende más bien a confirmar el lugar común acerca de que las cárceles son escuelas del crimen, generadoras de ocio, violencia y corrupción*."[11]

4.1.5. En la sentencia T-025 de 2004, decisión en la que se resolvió proteger los derechos de la población sometida a desplazamiento forzado en Colombia, la Corte Constitucional hizo un recuento de su jurisprudencia en la materia y

---

[9] Corte Constitucional, sentencia T-068 de 1998 (MP. Alejandro Martínez Caballero); es este caso se decidió que "[…] la situación presentada en la entidad demandada [Caja Nacional de Previsión] produce un estado de cosas inconstitucional, lo cual no sólo afecta derechos individuales tendientes a viabilizar las pretensiones, a través de tutela, sino también afecta a todo el aparato jurisdiccional que se congestiona y lo afecta en la efectividad del cumplimiento oportuno de sus obligaciones."

[10] Corte Constitucional, sentencia T-153 de 1998 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz). A esta decisión se hará referencia

[11] Corte Constitucional, sentencia T-153 de 1998 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

precisó el alcance de la figura del estado de cosas inconstitucional. Luego de hacer referencia a los siete (7) casos previos en los cuales había sido usada la figura,[12] la Corte identificó los principales seis (6) '*factores*' que han sido valorados para establecer que una determinada situación fáctica constituye un estado de cosas inconstitucional, así:

> "Dentro de los factores valorados por la Corte para definir si existe un estado de cosas inconstitucional, cabe destacar los siguientes:
>
> (i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas;[13]
>
> (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos;[14]
>
> (iii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del

---

[12] Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). Dijo la sentencia: "La Corte ha declarado en [ocho] ocasiones la existencia de un estado de cosas inconstitucional. La primera vez, lo hizo ante la omisión de dos municipios en afiliar a los docentes a su cargo al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a pesar de que se les hacían los descuentos para pensiones y prestaciones sociales previstos en la ley (SU-559 de 1997, MP Eduardo Cifuentes Muñoz). Con posterioridad a esta sentencia, la Corte ha declarado un estado de cosas inconstitucional en [al menos siete] ocasiones más: 1) [por la situación de los pensionados de la Caja Nacional de Previsión (T-068 de 1998, MP. Alejandro Martínez Caballero)], 2) por la situación de violación continua de los derechos de sindicados y procesados detenidos en las distintas cárceles del país (T-153 de 1998, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz]; 3) debido a la falta de un sistema de seguridad social en salud para los sindicados y reclusos (T-606 y T-607 de 1998, MP José Gregorio Hernández Galindo); 4) por la mora habitual en el pago de mesadas pensionales, durante un período prolongado de tiempo, en los departamentos del Bolívar (T-525 de 1999, MP. Carlos Gaviria Díaz) y 5) de Chocó (SU-090 de 2000, MP. Alejandro Martínez Caballero); 6) por omisiones en la protección de la vida de defensores de derechos humanos (T-590 de 1998, MP. Alejandro Martínez Caballero) y 6) por la omisión en la convocatoria de un concurso de méritos para el nombramiento de notarios (Sentencias SU-250 de 1998, MP. Alejandro Martínez Caballero, y T-1695 de 2000, MP. Marta Victoria Sáchica Méndez)."

[13] Por ejemplo en la sentencia SU-559 de 1997 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), donde la Corte declaró un estado de cosas inconstitucional por la omisión de dos municipios de afiliar a los docentes a su cargo al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, a pesar de que se hacían los descuentos respectivos de los salarios devengados para el pago de dichos aportes, al encontrar que la vulneración a muchos maestros de todo el país. Dijo la Corte: "30. De acuerdo a lo expuesto, la situación planteada por los actores tiene que examinarse desde una doble perspectiva. De una parte, se trata de un problema general que afecta a un número significativo de docentes en el país y cuyas causas se relacionan con la ejecución desordenada e irracional de la política educativa. De otra parte, la acción de tutela compromete a dos municipios que por falta de recursos no han dado cumplimiento efectivo a sus obligaciones frente a los educadores que han instaurado la acción de tutela."

[14] Por ejemplo, en la sentencia T-153 de 1998, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz, que declaró el estado de cosas inconstitucional por el hacinamiento y las condiciones indignas de reclusión en las distintas cárceles colombianas […].

procedimiento para garantizar el derecho conculcado;[15]

(iv) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos.[16]

(v) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante;[17]

(vi) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial.[18]" [19]

---

[15] Por ejemplo, en la sentencia T-068 de 1998 (MP. Alejandro Martínez Caballero), en la que se declaró un estado de cosas inconstitucional por la mora habitual de Caja Nacional de Previsión en resolver las peticiones presentadas por jubilados. La Corte dijo: "8. Así mismo, como se constató en la inspección judicial, la acción de tutela es prácticamente un requisito para que se resuelva la solicitud dentro del término legal, la cual genera un procedimiento administrativo paralelo que produce un desgaste del aparato judicial y una tergiversación del objetivo de la acción de tutela, lo cual afecta gravemente el interés general y el interés particular de quienes vienen siendo afectados de manera directa por la ineficiencia de la Caja Nacional de Previsión, pese a que se aprecia una superación en comparación con el caos anterior, de todas maneras tratándose de jubilados el esfuerzo estatal debe ser el máximo."

[16] Por ejemplo en la sentencia T-1695 de 2000 (MP. Martha Victoria Sáchica Méndez), en donde la Corte declaró la continuidad del estado de cosas inconstitucional por la falta de convocatoria al concurso para el nombramiento de notarios, la Corte señala que la falta de una disposición que permitiera la convocatoria a un concurso general de méritos hacia que el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia SU-250 de 1998 (MP. Alejandro Martínez Caballero), continuara. […]

[17] Por ejemplo, en la sentencia T-068 de 1998 (MP. Alejandro Martínez Caballero), la Corte dijo: "De acuerdo con estadísticas que presenta la misma entidad demandada, durante los años 1995, 1996 y 1997 se instauraron cerca de 14.086 acciones de tutela en contra de la Caja Nacional de Previsión y, si se realiza un cotejo con la totalidad de expedientes de tutela que se remitieron para eventual revisión a esta Corporación en esos años (aproximadamente 94000), se observa como casi un 16% de todas la tutelas del país se dirigen contra esa entidad. Esto significa que existe un problema estructural de ineficiencia e inoperancia administrativa, lo cual se considera un inconveniente general que afecta a un número significativo de personas que buscan obtener prestaciones económicas a las que consideran tener derecho." Igualmente, en la sentencia T-153 de 1998 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz) […].

[18] En la misma sentencia T-068 de 1998, se dijo: "10. Por todo lo anterior, esta Sala de Revisión concluye que la situación presentada en la entidad demandada produce un estado de cosas inconstitucional, lo cual no sólo afecta derechos individuales tendientes a viabilizar las pretensiones, a través de tutela, sino también afecta a todo el aparato jurisdiccional que se congestiona y lo afecta en la efectividad del cumplimiento oportuno de sus obligaciones".

[19] Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa); en esta oportunidad se decidió "Varios elementos confirman la existencia de un estado de cosas inconstitucional respecto de la situación de la población internamente desplazada. || En primer lugar, la gravedad de la situación de vulneración de derechos que enfrenta la población desplazada fue expresamente reconocida por el mismo legislador al definir la condición de desplazado, y resaltar la violación masiva de múltiples derechos […] || En segundo lugar, […] el elevado volumen de acciones de tutela presentadas por los desplazados para obtener las distintas ayudas y el incremento de las mismas, así como la constatación que se hace en algunos de los documentos de análisis de la política, de haber incorporado la acción de tutela al procedimiento administrativo

Esta posición jurisprudencial ha sido reiterada en varias ocasiones. Así se hizo recientemente en las sentencias T-068 de 2010[20] y T-701 de 2012[21] o en el Auto 385 de 2010 de la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento,[22] por mencionar tan sólo algunos casos. A continuación pasa a exponerse el caso concreto del estado del Sistema penitenciario y carcelario.

4.2. La jurisprudencia constitucional sobre el estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario colombiano

En 1998, como se dijo, la Corte Constitucional usó por tercera vez la figura del estado de cosas inconstitucional para enfrentar las violaciones graves, recurrentes, extendidas y cotidianas, de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en Colombia. La Corte Constitucional evidenció que se trataba de un problema estructural, que se había gestado en Colombia a lo largo de los años. Se reconstruyen los argumentos y las evidencias que fundaron aquella decisión judicial (T-153 de 1998), teniendo en cuenta que son los primeros elementos de contexto que la Sala ha de considerar en la presente ocasión, para valorar la situación en la que el sistema penitenciario y carcelario se encuentra en la actualidad.

4.2.1. En aquella oportunidad la Corte Constitucional estudió dos (2) acciones de tutela referentes –dos cárceles que también son objeto de tutela en algunos de los procesos bajo revisión–. La primera de las tutelas resueltas en la

---

como paso previo para la obtención de las ayudas. || Además […] varios de los problemas que han sido abordados por la Corte, son de vieja data y que frente a ellos persiste la omisión de las autoridades para adoptar los correctivos necesarios. || […] || En tercer lugar, los procesos acumulados en la presente acción de tutela, confirma ese estado de cosas inconstitucional y señalan que la vulneración de los derechos afecta a buena parte de la población desplazada, en múltiples lugares del territorio nacional y que las autoridades han omitido adoptar los correctivos requeridos […]. || En cuarto lugar, la continuación de la vulneración de tales derechos no es imputable a una única entidad. […] || En quinto lugar, la vulneración de los derechos de los desplazados reposa en factores estructurales enunciados en el apartado 6 de esta providencia dentro de los cuales se destaca la falta de correspondencia entre lo que dicen las normas y los medios para cumplirlas, aspecto que adquiere una especial dimensión cuando se mira la insuficiencia de recursos dada la evolución del problema de desplazamiento y se aprecia la magnitud del problema frente a la capacidad institucional para responder oportuna y eficazmente a él […] || En conclusión, la Corte declarará formalmente la existencia de un estado de cosas inconstitucional relativo a las condiciones de vida de la población internamente desplazada, y adoptará los remedios judiciales correspondientes respetando la órbita de competencia y la experticia de las autoridades responsables de implementar las políticas correspondientes y ejecutar las leyes pertinentes."

[20] Corte Constitucional, sentencia T-068 de 2010 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, SV Humberto Antonio Sierra Porto). El salvamento de voto se refirió a un asunto distinto; indicó que situaciones estructurales puede dar lugar a "[…] ordenar la implementación de políticas públicas a todos los niveles, como bien lo reseña el proyecto del que me aparto. Pero, en ningún momento se ha procurado avalar situaciones por fuera del marco legal, so pretexto de que son personas en condiciones de alta vulnerabilidad."

[21] Corte Constitucional, sentencia T-702 de 2012 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

[22] Corte Constitucional, Auto 385 de 2010 de la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento. (MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

sentencia T-153 de 1998 fue presentada por una persona recluida en la Cárcel Bellavista de Medellín quien relató problemas e inconvenientes estructurales similares a los que ahora son nuevamente reclamados. Hacinamiento, condiciones de salubridad, respeto a la dignidad humana fueron algunas de las condiciones denunciadas por aquel accionante.[23] La segunda de la tutelas fue presentada por varias personas recluidas en la Cárcel Modelo de Bogotá. Relataron problemas similares a los de la cárcel Bellavista de Medellín –y a los reclamados en los procesos que actualmente se revisan–, destacando, entre otros, las condiciones espaciales de reclusión que afectan la dignidad e intimidad de ellos (las visitas conyugales, concretamente), así como los insuficientes planes para corregir tal situación.[24]

---

[23] La Corte Constitucional presentó el alegato de la persona recluida en la cárcel Bellavista de Medellín en los siguientes términos: "El actor, […], interpone la acción de tutela '*con el objeto de que descongestionen a Bellavista*'. […] Agrega que busca también "*evitar que a cualquier momento alguno(s) de los oprimidos se vean obligados a recurrir al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión*". Sobre el hacinamiento que experimenta el mencionado centro relata: '*En un pasillo hay 40 camarotes con capacidad para 40 internos, los internos a su costa construyeron 40 zarzos, ampliando la dormida para 80 personas. Al hacer los zarzos el clima aumentó su temperatura de 25 a 35 o 40 grados en muchas ocasiones, haciéndose insoportable la dormida, pues, por el calor, sólo se puede conciliar el sueño después de la media noche y cuando baja un poco la temperatura, pero lo injusto es que no habemos 80 internos por pasillo, sino que habemos 170 o 180 personas por pasillo y mientras unos (los de las celdas) nos encontramos durmiendo en baños de sauna, otros sufren la inclemencias del frío, tirados en el pasillo de las celdas y no tienen espacio ni siquiera para poder estirarse y dormir cómodamente*. || *En los últimos días se ha estado haciendo superinsoportable la dormida, nos suben a las 4 de la tarde a los dormitorios y desde que subimos hasta que nos bajan al otro día nos toca quedarnos casi que inmóviles, pues no hay espacio ni para dormir en los baños, el gobierno nos tiene arrumados en un corral y ahora quiere empacarnos en el corral*. || *El ambiente es pesado y hay insuficiencia de todo y según la constitución, vivimos en un Estado social de derecho y son fines esenciales del Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que nos afectan y debe de garantizarnos la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo y si la constitución es norma de normas, y prima la constitución por encima de todo, está no está primando en el momento actual*.' || El actor expone que interpone la acción de tutela contra el Ministerio de Justicia y el INPEC porque estas dos entidades '*pertenecen a una asociación política y la finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales del hombre, esos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y el derecho a la opresión...*' (sic). || El actor concluye con la siguiente afirmación acerca de las precarias condiciones de vida que ofrece el establecimiento carcelario y los peligros que ellas representan: '*Si uno cae a una cárcel debería de tener un mínimo espacio para dormir y tener servicio de agua, en estos momentos después de una hora de habernos encerrado el calor es insoportable la temperatura debe pasar de 30 grados, no hay donde recibir aire, el aire que se respira es caliente lo mismo que el aire que circula, al cual le podíamos dar interpretación como derecho a la propiedad, lo que quiero con la presente acción de tutela es que el gobierno haga la forma de buscar soluciones pues no se justifica que haya que haber violencia, muerte o destrucción para poder que el Estado entre a arreglar soluciones como las que estamos viviendo, yo por mi parte me mantengo atemorizado oyendo rumores de que no esperamos si no que cualquiera arranque para mostrarle a este gobierno que en Bellavista somos capaces de destruir este pabellón en menos de medio día*'." Corte Constitucional, sentencia T-153 de 1998 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

[24] La Corte Constitucional presentó el alegato de la persona recluida en la cárcel Bellavista de Medellín en los siguientes términos: "Los actores relatan que, en febrero de 1997, el INPEC inició obras de remodelación de las celdas del sector occidental de los pabellones 3, 4 y 5 de la Cárcel Nacional Modelo. Para ello, procedió a reacomodar a todos los internos de estos pabellones sobre el costado oriental de los mismos, de manera que '*cerca de 2500 internos quedaron aún más hacinados en el espacio que antes albergaba a la mitad de estos*'. Aseveran también que, como consecuencia de las obras, las áreas de esparcimiento o '*patios*' fueron reducidas hasta en un 60%, como ocurrió con el pabellón 3. Sostienen que la administración carcelaria no consultó los planes

4.2.2. En ambos casos la Corte Constitucional encontró que la situación alegada por las personas recluidas era cierta. Las condiciones de hacinamiento habían llevado a emplear como dormitorios espacios de los centros carcelarios que nunca tuvieron tal propósito, tales como espacios de recreación o baños. Esto, además, en condiciones inhumanas e indignantes, pues suponía, por ejemplo, dormir directamente sobre el piso, tal cual como ocurre también en algunas de las acciones de tutela objeto de revisión en la presente sentencia, que relatan hechos acaecidos casi tres lustros después. En aquella oportunidad la Corte Constitucional concluyó que la situación de reclusión de las personas privadas de la libertad era claramente contraria al respeto de la dignidad humana, con expresiones y calificativos severos al respecto.

"Las inspecciones le permitieron a la comisión judicial llegar a

---

de remodelación con la población carcelaria y que, incluso, hizo caso omiso de la oposición manifestada por diversos sectores de la misma. || Expresan que el régimen carcelario y penitenciario establece que cada interno debe disponer de su propia celda y que esta debe tener una superficie de 9.90 metros cuadrados (3.30 x 3.0). Sin embargo, en las celdas remodeladas, que son de 6.60 metros cuadrados, '*se ubicará a un mínimo de cuatro (4) personas, para un área promedio por interno de 1.65 metros cuadrados, que convierte el sitio de alojamiento permanente en un calabozo, agravándose aún más las condiciones de cautiverio, con efectos directos sobre la salud física y mental de los internos de este centro carcelario, y sobre sus familias, de quienes éstos dependen*'. || Manifiestan que con "el nuevo esquema de redistribución interna de la población", se impedirá la visita conyugal ya que "*el hecho de que cuatro (4) personas, como mínimo, ocupen una celda, tornará aberrante y vergonzoso el libre derecho a la intimidad, puesto que el interno y su pareja para mantener relaciones íntimas tienen que someterse a una fila o en espera de que la celda sea desocupada*". Consideran que también se vulnera la intimidad de la pareja, si la visita conyugal se desarrolla en los llamados "*lugares especiales*" - que no existen en la Cárcel Modelo - , "*pues nuestras esposas o compañeras, se verían igualmente expuestas a la afrenta y burla al tener que dirigirse a tan desobligantes lugares*". || Los actores cuestionan las especificaciones de tipo arquitectónico y técnico relacionadas con la remodelación de las celdas, '*pues las mismas: a) no cuentan con el espacio adecuado, según normas nacionales e internacionales existentes; b) están fuera de normas de diseño, pues no cuentan con la aireación u oxigenación suficiente para que los internos puedan gozar de salubridad; c) dentro del reducido espacio en mención se localiza además un baño, que no cuenta con ventilación adecuada y está fuera de normas, lo que resulta antihigiénico y gravemente atentatorio contra la salud de los internos*'. || Con respecto a la ventilación de la celda y el baño expresan que ella '*sólo se da por un orificio en la puerta de acceso de 29 cm de ancho por 49 cm de alto, siendo esta la única estructura que permitiría la ventilación y oxigenación en cada celda*'. Esta carencia es agravada por la crítica situación en la que se encuentra la red sanitaria del centro, '*la que presenta serias deficiencias por el diseño y estado de las mismas, dado que ésta fue diseñada y construida hace 40 años para una capacidad de 1800 personas, cifra que a la fecha supera las 4.500, dándose por consiguiente una sobrecarga de sólidos que mantiene a este penal en condiciones de emergencia sanitaria permanente*'. Igualmente, contribuye a agravar la situación el hecho de que el suministro de agua sufra limitaciones diarias en el 80% del centro carcelario. Así, concluyen que '*es de preverse entonces serios y aún más graves problemas de salubridad de los que hasta ahora ha padecido la población de internos de este penal*'. Finalizan este punto, recordando que precisamente a causa de las condiciones de salubridad preexistentes, el Procurador General de la Nación se había pronunciado '*a favor del cierre de este centro carcelario*'. || Para terminar, exponen que el INPEC, al llevar a cabo las obras de remodelación '*de una construcción en avanzado estado de obsolescencia y deficiencia para el cumplimiento de sus fines*', desestimó la construcción de nuevas edificaciones en terrenos aledaños o en áreas internas actualmente subutilizadas, con las cuales sí se habría podido contribuir al deshacinamiento del centro". Adicionalmente aportaron un informe del INPEC y un escrito que adjuntaron, días después, a la demanda. Ver, Corte Constitucional, sentencia T-153 de 1998 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

> la conclusión de que las condiciones de reclusión en las dos cárceles citadas son absolutamente infrahumanas, indignas de una persona humana, cualquiera sea su condición personal. Las condiciones de albergue de los internos son motivo de vergüenza para un Estado que proclama su respeto por los derechos de las personas y su compromiso con los marginados."[25]

4.2.2.1. Mediante inspecciones judiciales a los centros carcelarios, la Corte pudo establecer de primera mano la veracidad de las acusaciones tanto en la cárcel Modelo de Bogotá,[26] como en la cárcel Bellavista de Medellín.[27] No obstante, la sentencia (T-153 de 1998) advirtió que las visitas realizadas habían llegado a conclusiones que "[…] *no representan una gran novedad. En efecto, las visitas no hicieron más que confirmar las afirmaciones que, desde hace algún tiempo, habían sido expuestas por distintos organismos estatales acerca de las condiciones infrahumanas que reinaban en estos y en otros centros de reclusión*.[28] […]" Adicionalmente, hizo afirmaciones que

---

[25] Corte Constitucional, sentencia T-153 de 1998 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

[26] Dijo la Corte al respecto: "En el caso de Bogotá, […] algunas zonas comunes colindantes con los pasillos donde se encuentran las celdas -que originalmente estaban destinadas para realizar actividades durante el día y reciben el nombre de rotondas- estaban atestadas de personas acostadas directamente sobre el piso, cubiertas con una simple frazada, y expuestas al frío propio de la noche en la ciudad. Incluso en las zonas de los baños se encontraba un gran número de personas durmiendo sobre el suelo. La congestión de esas zonas era tal que la persona que deseara movilizarse por allí tenía que poner mucha atención en los pasos que daba para no golpear a los reclusos que dormían. ‖ El hacinamiento se evidenciaba también en los pasillos. En los corredores aledaños a las celdas yacían también muchos reclusos, y en las celdas mismas se observaba que dormían, dependiendo del patio, entre 3 y 6 internos, a pesar de que habían sido diseñadas para albergar a una sola persona. ‖ Cabe aclarar que en algunos pabellones el grado de hacinamiento era superior al corriente, por cuanto los reclusos de algunos patios que estaban siendo refaccionados habían sido trasladados a los patios colindantes. Sin embargo, este hecho no desvirtúa las apreciaciones formuladas acerca del estado de congestión del establecimiento carcelario. En efecto, también en los pabellones que mantenían su población normal se pudo observar gran cantidad de personas durmiendo en las llamadas rotondas. Incluso en el pabellón 1 se pudo ver cómo varios internos habían labrado un hueco en la base del cuerpo de la escalera para poder dormir dentro de él. Asimismo, en el último piso de este pabellón los internos habían clausurado los baños, para hacer dormitorios en ellos. El baño lo habían trasladado, entonces, hacia el túnel por donde corrían las tuberías y los cables. Pero, además, cerca de una docena de internos, acuciados por la necesidad, había trasladado a ese túnel - húmedo y oscuro - sus efectos de dormir." Corte Constitucional, sentencia T-153 de 1998 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

[27] Dijo la Corte al respecto: "También en la Cárcel de Bellavista se observó una situación extrema de hacinamiento, aun cuando se manifiesta de otra manera. Contrariamente a lo observado en la Modelo, en este centro las zonas comunes están despobladas durante la noche. Sin embargo, en distintos pasillos los corredores anejos a las celdas se encuentran absolutamente copados de personas durmiendo. A lo largo de los corredores se observan filas interminables de internos acostados, a tan poca distancia el uno del otro que se hace muy difícil caminar hasta el final del corredor. ‖ Además, las celdas - que fueron diseñadas para cuatro personas y son por lo tanto más amplias que las de la Modelo - están saturadas de cubículos de madera y cartón, construidos por los mismos reclusos. Se llegaron a contar hasta 30 'camastros' en una celda. Al observar esa situación no se puede menos que compartir las apreciaciones del actor recluido en esa cárcel, acerca de la dificultad para respirar y del sofocante calor que se experimenta en las celdas. Y lo peor es que - a pesar de las medidas tomadas, como los traslados de reclusos - la situación de hacinamiento carcelario sigue empeorándose mes por mes, […]"Corte Constitucional, sentencia T-153 de 1998 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

[28] Ver, por ejemplo, el documento elaborado por la Oficina Permanente de Derechos Humanos de

quince (15) años después, desafortunadamente, mantienen su plena vigencia

> "[…] para ningún colombiano que mire la televisión, oiga la radio o lea la prensa constituye un secreto que las cárceles colombianas atraviesan por situaciones infernales de hacinamiento. Incluso los directores de las cárceles aludidas, los directores del INPEC, el Ministerio de Justicia y el gobierno en general reconocen que las condiciones de albergue en esos penales no responden a los requerimientos mínimos para poder funcionar como tales.
>
> Por lo tanto, resulta verdaderamente inoficioso pretender describir nuevamente las circunstancias en las que viven los reclusos. Los adjetivos y expresiones utilizados para exponer las circunstancias de vida en esos centros de reclusión se han convertido ya en lugares comunes, en frases de cajón. Por eso, para esta sentencia bastará con confirmar las aseveraciones formuladas en los distintos informes y remitir a ellos a los interesados. La reconstrucción de esta realidad dolorosa le corresponderá quizás a la literatura, despiadada acusadora de las sociedades ante la historia."[29]

4.2.2.2. La Corte advirtió, además, que se trataba de una situación general de hacinamiento en el sistema penitenciario y carcelario del 45.3%.[30] Si bien se sabía que era un fenómeno que no se presentaba con la misma intensidad en todos los casos, si era amplio y generalizado.[31] Los datos de hacinamiento

---

la Procuraduría General de la Nación, de noviembre 24 de 1997, titulado "Situación penitenciaria y carcelaria del centro carcelario del Distrito Judicial Santa Fe de Bogotá 'La Modelo"; el "Informe evaluativo general de las visitas interinstitucionales a la Cárcel del Distrito Judicial de Bellavista", elaborado por la Dirección General de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación, seccional Antioquia, en 1996; el "Informe General Cárcel Bellavista", elaborado por la Defensoría del Pueblo, regional Medellín, en 1996; el escrito elaborado por la Personería de Medellín, en 1995, titulado "Informe sobre la cárcel del distrito judicial de Medellín, BELLAVISTA"; el informe sobre centros carcelarios en Colombia denominado "Proyecto piloto para la creación de las condiciones mínimas de rehabilitación de los reclusos en Colombia", elaborado por la Procuraduría General de la Nación, en 1994; los informes anuales de la Defensoría del Pueblo ; el informe presentado por la Comisión de la Cámara de Representantes encargada de realizar un diagnóstico de la situación carcelaria en el país, publicado en la Gaceta del Congreso N° 279, de julio 22 de 1997; el documento CONPES N° 2797 de julio de 1995, etc.

[29] Corte Constitucional, sentencia T-153 de 1998 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

[30] Dijo la Corte al respecto: "De acuerdo con el informe estadístico suministrado por la Oficina de Planeación del INPEC, para el día 31 de octubre de 1997 la población carcelaria del país ascendía a 42.454 personas, de las cuales 39.805 eran hombres y 2.649 mujeres, 19.515 eran sindicadas, 12.294 habían sido condenadas en primera instancia y 10.645 lo habían sido en segunda instancia. Puesto que el total de cupos existentes en las cárceles ascendía a 29.217, el sobrecupo poblacional era de 13.237 personas, con lo cual el hacinamiento se remontaba en términos porcentuales al 45.3%." Corte Constitucional, sentencia T-153 de 1998 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

[31] Dijo la Corte al respecto: "La congestión carcelaria se evidencia en todos los tipos de establecimientos, si bien en distintas proporciones. En el informe del INPEC se expresa al respecto: 'de las 9 penitenciarías Nacionales 5 presentan hacinamiento; de las 10 reclusiones de mujeres 6 presentan hacinamiento; de las 23 cárceles del distrito 19 presentan hacinamiento y de las 125 cárceles del circuito 67 presentan hacinamiento'. || Por razones administrativas, los 170

eran graves tanto para los órganos de control, como para los entes del Ejecutivo que en sus informes reconocían una situación igual o peor en centro de reclusión que no habían sido objeto de revisión por los órganos de control.[32] Los agudos problemas con relación a las temperaturas que se deben enfrentar en condiciones de hacinamiento en los climas cálidos, que también son alegados en algunos de los casos de tutela que se revisan actualmente, fueron destacados por la jurisprudencia constitucional así: "[…] *es importante tener en cuenta la apreciación del INPEC acerca de que el problema de hacinamiento es más agudo en el caso de los establecimientos que tienen una población superior a 50 internos y están ubicados en zonas cálidas, a causa de las deficientes condiciones de ventilación y de la insuficiente infraestructura de servicios públicos.*"[33]

4.2.2.3. La Corte también consideró el fenómeno del hacinamiento desde una perspectiva histórica, la cual, de acuerdo con la propia descripción hecha por el INPEC, la expuso en cuatro etapas así,

> "*El fenómeno del hacinamiento carcelario desde una perspectiva histórica***.** || Las condiciones de hacinamiento en los centros de reclusión del país no constituyen, sin embargo, una gran novedad. En efecto, en otros momentos de este mismo siglo también se han presentado críticas situaciones de sobrepoblación carcelaria. Importa ahora hacer referencia a ellas, con el objeto tanto de contextualizar el estado actual de hacinamiento, como de observar las medidas que se adoptaron para combatir esa situación. Para ello, esta Corporación se apoyará en un estudio realizado por la Oficina de Planeación del INPEC, en 1997, denominado "Análisis de la población general de recluidos y el fenómeno del hacinamiento". || De acuerdo con el mencionado estudio, se pueden distinguir cuatro etapas dentro del fenómeno de la ocupación carcelaria en Colombia, a saber: la época del

---

establecimientos carcelarios existentes se encuentran agrupados en 6 regionales, a saber: La noroeste, la central, la norte, la occidental, la oriental y la del Viejo Caldas. Pues bien, el fenómeno de la sobrepoblación carcelaria se manifiesta también en todas ellas, aun cuando no siempre con la misma gravedad. […]" Corte Constitucional, sentencia T-153 de 1998 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

[32] Dijo la Corte al respecto: "En el informe de la Defensoría se precisa que, a octubre 31 de 1997, los establecimientos carcelarios con el mayor índice de hacinamiento eran: 'La cárcel del distrito Judicial de Medellín 'Bellavista', con capacidad para 1500 personas y albergó a 5146 internos; Cárcel del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, 'la Modelo', con una capacidad para 1920 personas y acogió a 4926 internos; penitenciaría central de Colombia 'la Picota' en la capital del país, con un cupo para 700 personas, habitaron 1410 reclusos; cárcel del Distrito Judicial de Cali 'Villahermosa' con solo 900 cupos y estaban recluidos 2846 personas, y en la Cárcel del Distrito Judicial de Valledupar que con una capacidad para 150 cupos, permanecía una población de 525 reclusos'. || Sin embargo, el Ministerio de Justicia presenta un cuadro que permite concluir que otros penales menos conocidos por la opinión pública - como los de Mocoa, Fusagasugá, Villavicencio, Yopal, Leticia y Zipaquirá - se encuentran en peores o en tan malas condiciones como los mencionados por la Defensoría. […]"Corte Constitucional, sentencia T-153 de 1998 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

[33] Corte Constitucional, sentencia T-153 de 1998 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

asentamiento, entre 1938 y 1956; la época del desborde, entre 1957 y 1975; la época del reposo, entre 1976 y 1994; y la época de la alarma, desde 1995 hasta la fecha.

[i] *La época de asentamiento*, entre 1938 y 1956, tendría como antecedentes la expedición del código penitenciario de 1934 - que crea la División de Prisiones dentro del Ministerio de Gobierno -, y la construcción de algunas cárceles como las de Cúcuta y Palmira y el inicio de otros reclusorios distritales como el de Sincelejo. La etapa se inicia, en 1938, con una población carcelaria de 8.686 internos. Hasta 1945, este número aumentó anualmente en una cifra promedio de mil internos. En 1946, se presenta una baja importante en el total de los reclusos (2.765 internos menos), a causa de un proceso de desjudicialización, pero este descenso fue rápidamente compensado por los incrementos de los próximos años, hasta llegar en el año de 1957 a la cifra de 37.770 internos.

El INPEC ofrece la siguiente serie de datos de población carcelaria en esos años:

Año	**1938**	**1939**	**1940**	**1941**	**1942**	**1943**	**1944**	**1945**	**1946**	**1947**
Nº	8.686	9.391	10.807	11.86	12.331	13.63	14.136	15.018	12.253	13.742

Año	**1948**	**1949**	**1950**	**1951**	**1952**	**1953**	**1954**	**1955**	**1956**	**1957**
Nº	17.29	19.32	19.38	19.442	21.011	23.532	26.022	30.878	34.46	35.77

[…] || Esta etapa comprendería la época más cruda de la Violencia. […].[34]

[ii] *La época del desborde*, entre 1957 y 1975, se inicia con un nuevo proceso de desjudicialización, en 1957, que reduce en 12.771 internos la población carcelaria. En esta etapa se da comienzo a una serie de obras carcelarias (en lo que el estudio denomina el *boom* de la construcción) y se expide el nuevo estatuto carcelario, mediante el Decreto 1817 de 1964. || Sin

[34] Añade la Corte al respecto: "Sus efectos sobre la situación carcelaria son definidos por el estudio de la siguiente manera: 'Este asentamiento deja un ambiente crítico en las prisiones, mediado por la marginalidad penalizada, un desarrollo regional desigual, una población cesante excluida de la producción y criminalizada por la ley de vagos y maleantes, fuertes movilizaciones sociales de descontento ante la pauperización, una aguda violencia en el campo generando procesos acelerados de migración, cantidad de obras carcelarias inconclusas, mínimas cárceles pequeñas y viejas pidiendo a gritos su reemplazo y un hacinamiento de miedo en todos los centros carcelarios; desde esta época, el medio carcelario empezó a soportar el peso de la problemática carcelaria a sabiendas que desde 1946 se inicia el período denominado de la Violencia y como caso representativo, los hechos del año 1948 llevan a la cárcel a 2000 nuevos recluidos'."

embargo, el esfuerzo de descongestión carcelaria sería nuevamente contrarrestado con aumentos vertiginosos del número de internos hasta el año de 1971. Así, a finales de 1971, se registrará un total de 58.125 internos, "mostrando ante el panorama nacional, la peor de las crisis de hacinamiento vivida". De acuerdo con el informe, esta cima en las estadísticas de hacinamiento se reduciría de nuevo con medidas despenalizadoras, con la ley de rebaja de penas dictada a raíz de la visita del Papa Paulo VI, la 40 de 1968, y con un mejoramiento de las condiciones sociales. Ello explicaría que para el año de 1973 la población penitenciaria se hubiera reducido a 36.500 internos. || La serie estadística sobre el número de internos para este período es la siguiente:

Año	**1957**	**1958**	**1959**	**1960**	**1961**	**1962**	**1963**	**1964**
Nº de Internos	35.77	22.99	24.428	24.80	27.014	31.18	33.00	32.08

Año	**1965**	**1966**	**1967**	**1968**	**1969**	**1970**	**1971**	**1972**	**1973**
Nº de Internos	31.816	33.28	38.44	42.25	46.451	51.05	58.125	S.D.	36.50

[iii] *Entre 1976 y 1994 tendría lugar la llamada época del reposo*. No existen datos acerca del número de reclusos en los años 1972, 1974, 1975 y 1976. Pero en 1977 se realiza el primer Censo Nacional Penitenciario, cuyo resultado arrojó un número total de 34184 internos. Esta cifra disminuiría aún más, de manera tal que entre 1980 y 1994 la población carcelaria se mantuvo, con pocas excepciones, por debajo de los 30.000 reclusos. El estudio resalta que entre 1981 y 1985 el promedio de internos fue de 27.700, y que en 1986 disminuyó hasta 24.893, a causa del Decreto 1853 de 1985, que ordenó la excarcelación de sindicados por delitos menores. Sin embargo, el número de internos volvería a ascender a raíz de las modificaciones en la legislación y de la aplicación del Estatuto para la Defensa de la Democracia y de las normas excepcionales posteriores. || […][35]

[35] Dice la sentencia en esta parte: "A pesar de lo anterior, se presentaba hacinamiento carcelario. En el Plan de desarrollo y rehabilitación del sistema penitenciario nacional, publicado por el Ministerio de Justicia, en 1989, se señalaba que 37 establecimientos (es decir, el 22% de los centros encuestados) sufrían problemas de hacinamiento crítico. Este se concentraba particularmente en las cárceles distritales y ello ocurría a pesar de que en el mismo plan se manifestaba que existía 'un total de 80 establecimientos con subutilización del espacio y recursos, que equivale al 49% del total de la muestra. Esta subutilización es en buena parte la causante de la actual crisis penitenciaria...' El plan destacaba que la subutilización del espacio estaba acompañada, además, de una distribución inadecuada de éste: 'Los establecimientos ocupan el 32% del área total de terrenos carcelarios, con un área construida que representa el 50% del lote.

|| La serie de datos estadísticos sobre esta época es la siguiente:

Año	**1977**	**1978**	**1979**	**1980**	**1981**	**1982**	**1983**	**1984**	**1985**
Nº	34.184	35.043	34.017	32.549	28.680	26.942	27.445	27.618	27.767

Año	**1986**	**1987**	**1988**	**1989**	**1990**	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**
Nº	24.983	27.280	27.358	31.077	31.876	29.356	26.961	28.550	28.308

[…][36]

[iv] *La época de la alarma* tiene su comienzo en 1995 y se prolonga hasta el día de hoy. Ese año se inicia con una cifra similar al promedio de la época anterior (29.537), pero el número de reclusos aumenta progresivamente hasta llegar a 31.960, todo ello a pesar de que la aplicación del Decreto 1370 de 1995, sobre desjudicialización, contrarrestaba la tendencia al incremento de la población carcelaria. || Según el Inpec, "el año 1996 rompe la barrera del reposo y en forma similar a lo ocurrido entre los años de 1966 a 1971, incrementa la población en más de 6.000 personas (38.063). En diciembre, cerca de la barrera de los 40.000 internos, deja el ambiente carcelario en alerta para lo que ocurrirá durante los años que restan del presente siglo." La población carcelaria a noviembre 30 de 1996 asciende a 39.574 internos, con un cupo en cifras cerradas de 28.300, lo cual constituye un sobrecupo de 11.700 internos. || El estudio concluye con la siguiente manifestación: 'En 1997 hay otro síntoma preocupante. En enero y febrero sigue creciendo la población (39.742 y 40.590, respectivamente). De continuar esta

---

Lo normal sería ocupar el 40% y construir, en el caso de edificaciones en dos pisos, el 70% del lote. Las áreas para celdas y patios representan respectivamente el 25% y el 20% del total construido. Estas proporciones no son las más apropiadas, pues el área para celdas debe oscilar entre el 30% y el 35%. El problema que presenta tal distribución es que dispone de 38.2% del área para actividades de rehabilitación, aunque en la realidad son pocos los centros que cuentan con tales dependencias'. || La situación de hacinamiento señalada se veía agravada por la paralización de distintas obras iniciadas desde tiempo atrás. En 1979 se registraban 21 obras suspendidas. Por eso el gobierno inició un plan de instalación y reposición de la infraestructura carcelaria, a través del Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, con el objeto de enfrentar parcialmente la crisis de la población de reclusos." Corte Constitucional, sentencia T-153 de 1998 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

[36] Añadió la Corte sobre esta tercera etapa lo siguiente: "El estudio destaca que en esta época se pondría fin al llamado 'triángulo de la infamia', compuesto por la Colonia Penal de Araracuara, la Cárcel de La Ladera, en Medellín, y el presidio de la isla Gorgona. Igualmente, destaca que, en 1993, se crea el INPEC, con lo cual la institución carcelaria adquiere el status de instituto descentralizado, y se inicia un proceso de adecuación y construcción de la infraestructura carcelaria, marcada por la erección de los pabellones de alta seguridad y por la inversión en no menos de 50 cárceles. Además, indica que a pesar de las características de esta etapa 'el hacinamiento se volvió un personaje común en las cárceles preventivas'."

> curva podría repetirse el fenómeno del desborde y llegar a poblaciones que por proyecciones superaría los 60.000 internos. Entonces el presente hacinamiento, que nos aterró en el pasado, nos desafía en el futuro (*sic*)'. "[37]

4.2.2.4. La sentencia T-153 de 1998 advirtió que algunas de las medidas adoptadas para enfrentar la crisis, ya se habían revelado insuficientes. Así, se tuvo presente que el diecinueve (19) de diciembre de mil novecientos noventa y siete (1997) se había expedido la Ley 415 de 1997, "*por la cual se consagran normas de alternatividad en la legislación penal y penitenciaria y se dictan otras disposiciones tendientes a descongestionar los establecimientos carcelarios del país*", pero a la vez, tuvo en cuenta la información dada por el INPEC, según el cual la Ley no había producido los efectos esperados, al momento dictarse la sentencia T-153 de 1998.[38] También consideró las causas que explican la situación de la congestión de acuerdo con el INPEC, la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo y lo dicho por los internos. En esta perspectiva, especial importancia le dio a la mala calidad de la infraestructura física penitenciaria y carcelaria, que ya desde 1989, un par de años antes de ser promulgada la Constitución de 1991, se había identificado de forma oficial.[39] Pero no fue un diagnóstico aislado. Se

---

[37] Corte Constitucional, sentencia T-153 de 1998 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

[38] Dijo la sentencia al respecto: "Al respecto manifiesta [el INPEC]: 'la Oficina de planeación del INPEC da a conocer que no se ha producido a la fecha los resultados que se habían planteado, entre otras razones porque los internos posibles usuarios a lograr el tiempo exigido tienen a la vez la alternativa de disfrutar la libertad preparatoria y posteriormente la franquicia que según concepto de los mismos les resulta más favorable que los mismos permisos a que alude la mencionada ley. Otras razones que debilitan la aplicación de la ley, la constituye la tipología delictiva de la población reclusa, según el censo de 1996, que demuestra que los delitos más representativos son los homicidios, hurto, infracción a la Ley 30 de 1986, delitos que por las circunstancias de agravación estarían excluidos de tales permisos [se entiende que se refiere a la libertad condicional y no a los permisos].' Cabe además señalar que la Ministra de Justicia ha precisado que, hasta mediados de abril, por obra de esta ley solamente habían obtenido la libertad condicional 367 personas." Corte Constitucional, sentencia T-153 de 1998 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

[39] Dijo la Corte en aquella ocasión: "Muchos de los establecimientos carcelarios que existen en el país no fueron erigidos con fines de reclusión, circunstancia que explica muchas de sus falencias. Además, la mayoría de ellos fueron construidos hace muchos años, hecho que, aunado a la falta de mantenimiento, explica las malas condiciones en que se encuentran muchos penales. La antigüedad de los centros de reclusión fue puesta de relieve en el ya mencionado Plan de desarrollo y rehabilitación del sistema penitenciario nacional, de 1989, en el cual se señala39: || '*Las construcciones datan en promedio de 1721, con 267 años de edad, y presentan un alto índice promedio de envejecimiento relativo de 1.11. Si no se tienen en cuenta las edificaciones más antiguas (1500-1700), el año promedio es 1840, con un índice de 1.08. 39 Esta anomalía se agrava, por cuanto existen 91 establecimientos [de los 166 que se habían encuestado, siendo que en ese momento se contaba con un total de 186] que no cumplen con los requerimientos mínimos de dotaciones (cantidad, calidad y estado) y no cuentan con dependencias de rehabilitación, entre los cuales hay 19 en situación crítica*'. || El mismo Plan de desarrollo llega a las siguientes conclusiones acerca de la infraestructura carcelaria: '*El análisis de las variables muestra las siguientes conclusiones: - El 54.8% de los establecimientos encuestados está en malas condiciones de infraestructura física y dotación de equipos, muebles y enseres (11.4% en situación crítica)* || *- (...) Sólo el 15% cuenta con dependencias adecuadas para rehabilitación* || *- El 17.5% necesita urgentes reparaciones locativas* || *- El 41.0% presenta un envejecimiento de más de 50 años de construcción*'." Corte Constitucional, sentencia T-153 de 1998 (MP Eduardo

constató que en el poder Ejecutivo existía la conciencia de la mala situación de la infraestructura física del sistema penitenciario y carcelario,[40] así como en el poder legislativo.[41]

Dentro de las situaciones críticas en materia de infraestructura carcelaria, y sus dificultades para ser superadas, se hizo énfasis en el caso de la cárcel Modelo de Bogotá. Dijo la Corte al respecto: "*Como se observa, la Comisión del Congreso hace referencia al refaccionamiento de la Cárcel Modelo de Bogotá. El INPEC manifiesta que, entre otras cosas, con el programa de remodelación y ampliación del penal se incrementará el número de cupos de 1.920 a 3.840. Sin embargo, el mismo INPEC reconoce que no se pueden crear cupos en pabellones nuevos* 'ya que el centro carcelario no cuenta con área libre para la construcción de los mismos'. *Esto significa que los nuevos cupos deben crearse a partir de un rediseñamiento de las celdas actuales, tal como lo han denunciado los internos y la Defensoría del Pueblo. En el pasado, cada celda tenía un* '*camastro*', *aun cuando alojaba a más internos, que dormían sobre el suelo. De acuerdo con lo que observó la comisión judicial en su inspección, las obras que se adelantan están dirigidas a unir las celdas vecinas - de manera tal que una celda actual equivale a dos celdas anteriores - e incluir dentro de cada nueva celda 4* '*camastros*'. *De esta forma se logra doblar el cupo de albergue de la cárcel, pues en el área donde se acomodaban antes dos* '*camastros*' *se incluyen ahora 4. Sin embargo, el área - y el volumen de aire por cada preso - sigue siendo la misma. En realidad, a la celda sólo se le ha aumentado el espacio correspondiente al baño, pero con el agravante de que en su construcción, por lo menos en las primeras etapas, no se tuvo en cuenta la necesidad de dotarlo de una ventilación adecuada.*"[42]

Cifuentes Muñoz).

[40] Dijo la sentencia al respecto: "Asimismo, en el documento CONPES 2797 de julio de 1995, sobre política penitenciaria y carcelaria, época en la que el INPEC contaba con 170 reclusorios, se resalta: '*El INPEC cuenta con un importante número de establecimientos que difícilmente cumplen los fines que las instituciones penitenciarias persiguen, a pesar de las inversiones efectuadas en los últimos años. El 50% de las construcciones carcelarias y penitenciarias presenta alto índice de envejecimiento y deterioro; el 54% de los establecimientos funcionan en edificaciones de más de 40 años y 37 establecimientos tienen más de 80 años de existencia. || Finalmente, la falta de espacios comunes, la imposibilidad de creación de talleres, áreas educativas en lugares impropios y nada motivadores, dormitorios colectivos, etc., son común denominador de la infraestructura carcelaria, dificultando la prestación de los servicios que, como oferta de la resocialización y la reinserción, son garantizados por la legislación y la razón de ser del sistema penitenciario*'. " Corte Constitucional, sentencia T-153 de 1998 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

[41] Dijo al respecto la sentencia: "La vetustez de los establecimientos carcelarios en el país fue también puesta de relieve por la comisión de la Cámara de Representantes encargada de presentar un diagnóstico de la situación carcelaria en el país, en 1997. En su informe, la comisión resalta que en sus visitas encontró un marcado deterioro en las estructuras locativas, a tal punto que algunas de las secciones se encontraban destruidas, y señala que la mayoría de las instalaciones tenían una antigüedad que oscilaba entre los 21 y los 60 años. […]"Corte Constitucional, sentencia T-153 de 1998 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

[42] Corte Constitucional, sentencia T-153 de 1998 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz). La Corte añadió al respecto: "Los internos manifiestan que las nuevas celdas tendrán un área total de 6.60 m2, lo que significa que para cada uno de sus cuatro ocupantes habría 1.65 m2. En su informe, el INPEC replica que el área total de cada celda, incluyendo la del baño, será de 8.73 m2. Ello

4.2.2.5. Teniendo en cuenta el fin resocializador de las penas privativas de la libertad, la Corte consideró que las condiciones de hacinamiento son contrarias a los propósitos básicos de las sanciones penales, pues impiden, precisamente, que se alcance tal objetivo. Además, constituyen una clara afectación de la dignidad humana. Por eso, en 1998, dijo la Corte: "*Evidentemente, las condiciones de hacinamiento impiden brindarle a todos los reclusos los medios diseñados para el proyecto de resocialización (estudio, trabajo, etc.). Dada la imprevisión y el desgreño que han reinado en materia de infraestructura carcelaria, la sobrepoblación ha conducido a que los reclusos ni siquiera puedan gozar de las más mínimas condiciones para llevar una vida digna en la prisión, tales como contar con un camarote, con agua suficiente, con servicios sanitarios, con asistencia en salud, con visitas familiares en condiciones decorosas, etc.* || *Las condiciones actuales en las prisiones colombianas implican que los bienes mínimos para garantizar una vida digna en la prisión (una celda, un 'camastro', oportunidad de trabajar y de estudiar) sean absolutamente escasos. En el medio carcelario ello significa que la distribución y asignación de esos bienes se realice a través de los mecanismos de la corrupción y la violencia*. […]". En especial, la Corte resaltó la imposibilidad de separar adecuadamente a las personas sindicadas de las condenadas, dadas las condiciones de espacio.

4.2.3. Teniendo en cuenta este estado de cosas, por una parte, y el reconocimiento constitucional, legal y jurisprudencial de los derechos de las personas privadas de la libertad, por otra, la Corte Constitucional concluyó "*la existencia notoria de un estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario*"; como se dijo, concluyó que "*las condiciones de vida en los penales colombianos vulneran evidentemente la dignidad de los penados y amenazan*" sus derechos fundamentales.[43] Las consecuencias que produce el hacinamiento no son aceptables. No solamente por las condiciones insalubres, de máxima incomodidad y de irrespeto a la intimidad y la dignidad que conlleva, sino por la violencia y agresiones que tales condiciones genera. Al respecto dijo la sentencia,

> "[…] es claro que el hacinamiento genera corrupción, extorsión y violencia, con lo cual se comprometen también los derechos a la vida e integridad personal de los internos. En un lugar donde la demanda por una habitación es mucho más alta que la oferta y donde la guardia no está en capacidad de imponer el respeto a las normas establecidas, sólo cabe esperar que se imponga la ley del más fuerte, con todas sus consecuencias."[44]

---

implicaría que cada interno tendría 2.18 m2 a su disposición. Pero las diferencias acerca del área real de cada celda no tienen importancia en este caso, pues lo cierto es que, de cualquier modo, el espacio de las celdas no se ajusta a las prescripciones. En efecto, si bien existen diferencias acerca de cuál es el espacio mínimo de alojamiento de un interno, el mismo INPEC precisa que debe ser de 4.4 m2, sin contar con los servicios sanitarios, cuya área debe ser de 1.04 m2."

[43] Corte Constitucional, sentencia T-153 de 1998 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

[44] Corte Constitucional, sentencia T-153 de 1998 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

Con base en la jurisprudencia existente hasta el momento sobre estado de cosas inconstitucional, la Corte sostuvo,

> "Las cárceles colombianas se han convertido en un problema de orden público y en centros donde se violan sistemáticamente los derechos fundamentales de los internos. […]".[45]

4.2.4. En consecuencia, la sentencia T-153 de 1998 resolvió declarar y notificar la existencia de un estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario a las diferentes autoridades públicas;[46] revocar las sentencias de instancia y en su lugar tutelar los derechos de los accionantes; y, finalmente, adoptar nueve (9) órdenes adicionales dirigidas a las diferentes autoridades y entidades encargadas del sistema penitenciario y carcelario (por ejemplo: diseñar un plan de construcción y refacción carcelaria e implementarlo; un lugar especial para los miembros de la fuerza pública; separar a los sindicados de los condenados; investigar la falta de presencia de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad a las cárceles de Bellavista y la Modelo, en Medellín y Bogotá; adoptar medidas de protección urgentes mientras se adoptan las medidas de carácter estructural y permanente).[47]

---

[45] Corte Constitucional, sentencia T-153 de 1998 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz). Dijo la Corte respecto a la jurisprudencia anterior: "En las sentencias SU-559 de 1997 y T-068 de 1998 esta Corporación ha hecho uso de la figura del estado de cosas inconstitucional con el fin de buscar remedio a situaciones de vulneración de los derechos fundamentales que tengan un carácter general - en tanto que afectan a multitud de personas -, y cuyas causas sean de naturaleza estructural - es decir que, por lo regular, no se originan de manera exclusiva en la autoridad demandada y, por lo tanto, su solución exige la acción mancomunada de distintas entidades. En estas condiciones, la Corte ha considerado que dado que miles de personas se encuentran en igual situación y que si todas acudieran a la tutela podrían congestionar de manera innecesaria la administración de justicia, lo más indicado es dictar órdenes a las instituciones oficiales competentes con el fin de que pongan en acción sus facultades para eliminar ese estado de cosas inconstitucional."

[46] Corte Constitucional, sentencia T-153 de 1998 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); se resolvió, entre otras cosas: "Primero.- ORDENAR que se notifique acerca de la existencia del estado de cosas inconstitucional en las prisiones al Presidente de la República; a los presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes; a los presidentes de la Sala Penal de la Corte Suprema Justicia y de las Salas Administrativa y Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura; al Fiscal General de la Nación; a los gobernadores y los alcaldes; a los presidentes de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Distritales y Municipales; y a los personeros municipales."

[47] Corte Constitucional, sentencia T-153 de 1998 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz). Las órdenes, concretamente, fueron: "Tercero.- ORDENAR al INPEC, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Departamento Nacional de Planeación elaborar, en un término de tres meses a partir de la notificación de esta sentencia, un plan de construcción y refacción carcelaria tendente a garantizar a los reclusos condiciones de vida dignas en los penales. La Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de Nación ejercerán supervigilancia sobre este punto. Además, con el objeto de poder financiar enteramente los gastos que demande la ejecución del plan de construcción y refacción carcelaria, el Gobierno deberá realizar de inmediato las diligencias necesarias para que en el presupuesto de la actual vigencia fiscal y de las sucesivas se incluyan las partidas requeridas. Igualmente, el Gobierno deberá adelantar los trámites requeridos a fin de que el mencionado plan de construcción y refacción carcelaria y los gastos que demande su ejecución sean incorporados dentro del Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones. || Cuarto.- ORDENAR al Ministerio de

4.3. El estado de cosas inconstitucional por hacinamiento identificado y declarado en 1998 se entendió superado en razón a las medidas y políticas adoptadas con posterioridad

4.3.1. El estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario que se constató en la sentencia T-153 de 1998 por hacinamiento y por abandono de un sistema penitenciario y carcelario con una infraestructura vetusta, acabada y, por definición, inútil e inadecuada para lograr los fines de resocialización que se demanda al Sistema, fue superado en gran medida. No totalmente, pero sí en cuanto al estado crítico en el cual se encontraba. Las medidas legislativas y administrativas adoptadas en los años siguientes implementaron cambios al sistema penitenciario y carcelario nacional que permitieron superar la gravísima situación que se enfrentó en 1998.

4.3.2. En ningún momento la evidencia empírica con que se contó, permitió concluir que la situación crítica ha sido superada de manera absoluta o que los graves problemas estructurales que se enfrentan hubieran quedado atrás por completo. De hecho, en el año dos mil (2000), la Corte constató que el estado de cosas inconstitucional se mantenía.[48] Sin embargo, los datos con los que se

---

Justicia y del Derecho, al INPEC y al Departamento Nacional de Planeación, en cabeza de quien obre en cualquier tiempo como titular del Despacho o de la Dirección, la realización total del plan de construcción y refacción carcelaria en un término máximo de cuatro años, de conformidad con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones. || Quinto.- ORDENAR al INPEC y al Ministerio de Justicia y del Derecho la suspensión inmediata de la ejecución del contrato de remodelación de las celdas de la Cárcel Distrital Modelo de Santafé de Bogotá. || Sexto.- ORDENAR al INPEC que, en un término máximo de tres meses, recluya en establecimientos especiales a los miembros de la Fuerza Pública que se encuentran privados de la libertad, con el objeto de garantizar su derecho a la vida y a la integridad personal. || Séptimo.- ORDENAR al INPEC que, en un término máximo de cuatro años, separe completamente los internos sindicados de los condenados. || Octavo.- ORDENAR a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura que investigue la razón de la no asistencia de los jueces de penas y medidas de seguridad de Bogotá y Medellín a las cárceles Modelo y Bellavista. || Noveno.- ORDENAR al INPEC, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Ministerio de Hacienda que tomen las medidas necesarias para solucionar las carencias de personal especializado en las prisiones y de la Guardia Penitenciaria. || Décimo.- ORDENAR a los gobernadores y alcaldes, y a los presidentes de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Distritales y Municipales que tomen las medidas necesarias para cumplir con su obligación de crear y mantener centros de reclusión propios. || Undécimo.- ORDENAR al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, y al Ministro de Justicia y del Derecho que, mientras se ejecutan las obras carcelarias ordenadas en esta sentencia, tomen las medidas necesarias para garantizar el orden público y el respeto de los derechos fundamentales de los internos en los establecimientos de reclusión del país."

[48] Corte Constitucional, sentencia T-257 de 2000 (MP. José Gregorio Hernández Galindo). En este caso se resolvió tutelar los derechos del accionante, recluido en la Cárcel Bellavista de Medellín, en los siguientes términos: "*ordenar* al Director de la Cárcel Distrital "Bellavista" de Medellín que, dentro del término máximo de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de la presente sentencia, ordena la prestación de los servicios médicos y de salud que requiera el actor, así como también implemente planes de estudio que permitan que tanto el accionante como los demás internos interesados accedan a ellos. || La autoridad carcelaria dispondrá para ampliar los horarios de trabajo de los reclusos, sin descuidar las medidas de seguridad vigentes en el establecimiento carcelario." Con relación al cargo de hacinamiento, se dijo: "En relación con los problemas de hacinamiento en el interior de dicho centro penitenciario esta Sala de Revisión hace

contaba –y se cuenta– sí permitían concluir que la dramática situación de abandono había sido superada. Las nuevas políticas carcelarias y los programas mediante los cuales serían implementadas supusieron la apropiación de importantes recursos para la construcción de nuevos centros penitenciarios y carcelarios, así como la mejora de los existentes. El gravísimo problema de hacinamiento mostró evidencias de ceder ante las nuevas políticas públicas que habían sido diseñadas y que se venían implementando. De hecho, la población de reclusos no sólo se mantuvo sino que conservó su tendencia al alza y, aun así, las nuevas medidas adoptadas fueron capaces de superar el alto índice de hacinamiento constatado en 1998.

4.3.3. Los informes de la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de su labor de protección, promoción y defensa de los derechos fundamentales, constató la evidente disminución de los índices de hacinamiento en el sistema penitenciario y carcelario del país. Dijo la Defensoría al respecto en el año 2003,[49]

> "Para ilustrar mejor el hacinamiento, se ha examinado la evolución que ha venido presentando en los últimos catorce años, en donde se muestra la creación de cupos y, paralelamente, el incesante aumento de la población carcelaria. Veamos:

---

expresa remisión a lo ordenado en la Sentencia T-153 de 1998 de la Corte Constitucional, como quiera que el término de cuatro (4) años, señalado en dicha providencia, para hacer las adecuaciones necesarias a fin de solucionar dicho problema, no ha vencido." Al respecto ver también las sentencias T-606 de 1998 y T-256 de 2000, entre otras.

[49] Defensoría del Pueblo (2003) *Análisis sobre el actual hacinamiento carcelario y penitenciario en Colombia*. [Versión virtual en la página en internet de la Defensoría del Pueblo de Colombia]. En este informe se indicó: "En el desarrollo del convenio de cooperación firmando entre la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Defensoría del Pueblo, se llevaron a cabo visitas de inspección a varios establecimientos carcelarios y penitenciarios del país. Como producto de esta actividad se entregó un informe denominado "Situación de los Derechos Humanos de los reclusos en los establecimientos de reclusión de Colombia", el cual identifica la problemática del sistema penitenciario y carcelario y hace algunas recomendaciones para prevenirla y superarla. Entre otros aspectos, esta investigación corroboró una vez más lo que ha venido afirmando la Defensoría del Pueblo en sus diversos Informes al Congreso de la República: el hacinamiento es uno de los factores que contribuyen a la violación de todos los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. […]".

POBLACION CARCELARIA Y CAPACIDAD
DE LOS CENTROS DE RECLUSIÓN EN LOS ÚLTIMOS CATORCE AÑOS
(1.990 a 2.003)[3]

AÑO	POBLACIÓN	CAPACIDAD
1990	32.387	28.380
1991	29.695	28.303
1992	27.316	28.252
1993	28.550	27.560
1994	29.308	26.525
1995	30.304	27.540
1996	39.676	28.332
1997	42.454	29.217
1998	44.398	33.119
1999	45.064	33.600
2000	51.548	37.986
2001	49.302	42.575
2002	52.936	45.667
2003[4]	62.448	48.291

CUADRO No.1 *50*

Es de anotar que en la cifra total de esta población no se incluyen las 1.836 personas que se encuentran recluidas en las estaciones de policía y en otros centros de reclusión transitoria (Ejército, organismos de seguridad). Del anterior cuadro, se hace énfasis en los siguientes datos:

-A finales de 1990, la capacidad de los 178 centros carcelarios existentes en esa época era de 28.380 cupos, y la población recluida era de 32.387 personas, existiendo un déficit de 4.007 cupos, o sea un hacinamiento del 14%.

-El notorio incremento presentado en el año de 1996 se debió a los efectos de la Ley 228 de 1995, conocida como 'Estatuto de Seguridad Ciudadana', que estableció penas privativas de la libertad para infracciones menores contribuyendo a que se agudizara el hacinamiento ya existente

-En enero de 2001, con 163 establecimientos carcelarios y penitenciarios en funcionamiento, el promedio total de hacinamiento en las cárceles colombianas llegó al 37%, cifra que superó a la de muchos países de Latinoamérica. En diciembre del mismo año, cuando el número de establecimientos carcelarios era de 162 y la capacidad de estos representaba 42.575 cupos, la población recluida en esa fecha fue de 49.302 personas, con un déficit de 6.727 cupos, es decir, un hacinamiento del 16%. Como podemos observar se registró un decrecimiento del 21%, […].

-En efecto, no obstante que en el 2002 el hacinamiento continuó

[50] La nota al pie número 3 del cuadro del informe de la Defensoría del Pueblo dice: "En el año 2001 el país cuenta con 165 establecimientos carcelarios: 12 penitenciarías, 23 cárceles de distrito, una colonia penal, 10 reclusiones de mujeres y 119 cárceles de circuito. || En general, la mayoría de las cárceles colombianas superan los 25 años de construidas, y sólo cinco centros de reclusión tienen menos de dos años". La nota al pie número 4 del cuadro del informe de la Defensoría del Pueblo dice: "Estadística a Diciembre 2003 proporcionada por la Oficina de Planeación del INPEC."

> bajando hasta llegar en el mes de mayo a un 12%, a 31 de octubre del mismo año los índices de superpoblación carcelaria se habían disparado. Para esa fecha había 2.430 nuevos reclusos con relación al año inmediatamente anterior, a pesar de que simultáneamente se había dado al servicio 4.231 nuevos cupos, lo que arrojó un hacinamiento de 7.763 internos."

La Defensoría del Pueblo reconoció los esfuerzos y resultados de las políticas implementadas, especialmente, con ocasión de la sentencia T-153 de 1998. No obstante indicó que este éxito era relativo, por cuanto la población carcelaria seguía creciendo en la misma proporción y a la misma velocidad en que lo venía haciendo. Además, la reducción del hacinamiento no sólo se explicaba por las nuevas construcciones, sino también, por la aparición de nueva legislación con nuevos beneficios que permitían salir a personas que, de otra manera, hubieran permanecido privadas de la libertad y aumentando las cifras de hacinamiento. Dijo la Defensoría del Pueblo al respecto en el informe de 2003,

> "El hacinamiento y el plan de construcciones y refacciones de establecimientos carcelarios. || Las acciones desarrolladas por las entidades a las cuales la Corte Constitucional les asignó responsabilidades específicas en el cumplimiento de la Tutela 153/98, muestran resultados positivos en términos de construcción y refacción de infraestructura carcelaria, punto sobre el cual la mencionada providencia judicial encomendó de manera específica a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación su supervisión.[51] El esfuerzo realizado en tal sentido es evidente. El desarrollo del "plan de construcciones y refacciones carcelarias" creó nuevos cupos y consecuencialmente redujo de manera notoria el hacinamiento. || No obstante lo anterior, se considera necesario tener en cuenta que al referido decrecimiento en las cifras de la superpoblación carcelaria contribuyó en parte la entrada en vigencia de la nueva legislación penal (Leyes 599 y 600 de 2000, códigos penal y de procedimiento penal, respectivamente). Aproximadamente a partir del mes de agosto del 2001, la tasa de superpoblación carcelaria bajó en 793 personas y al terminar el año tal disminución alcanzó la cifra de 2.246 internos.
>
> La Defensoría del Pueblo advirtió en ese entonces que esta disminución del hacinamiento no sólo se debía a la construcción de nuevos establecimientos carcelarios y a las refacciones efectuadas en algunos ya existentes, sino que también era producto de la puesta en vigencia de la nueva legislación penal y, más concretamente, de la aplicación del principio de

[51] Numeral 3º de la parte resolutiva de la sentencia de tutela 153 del 28 de abril de 1998, de la Corte Constitucional.

> favorabilidad penal, por lo tanto tal decrecimiento tendría efectos efímeros. Además, la situación social y económica que vivía en ese entonces, y que aún vive, el país y la tasa de reincidencia criminal que habitualmente maneja el sistema penitenciario y carcelario en Colombia, fácilmente hacían prever que esa mengua sería momentánea. A que este efecto fuera fugaz también contribuyeron los nuevos tipos penales, el aumento del límite mínimo de la pena privativa de la libertad y el uso excesivo de la detención preventiva.
>
> Es por ello que esta entidad en reiteradas oportunidades y en diferentes escenarios, ha manifestado que la solución al hacinamiento no está únicamente en la construcción de nuevos establecimientos carcelarios y en la refacción de los existentes; es necesario además atender los otros factores causantes de este flagelo: la criminalización o creación de nuevas conductas punibles, el abuso de la privación de la libertad como medida de aseguramiento, la deficiente aplicación de las normas vigentes encaminadas a la reinserción social del condenado y a evitar la reincidencia, una política criminal y penitenciaria represiva antes que preventiva etc. || En este punto es necesario resaltar que los recursos de inversión no se pueden destinar a satisfacer solamente el déficit de cupos, porque podría verse afectada la atención de los demás elementos que integran el sistema penitenciario y carcelario, como por ejemplo el tratamiento progresivo para la reinserción, la salud, la contratación de profesionales para conformar los grupos interdisciplinarios y la ampliación de la planta de personal administrativo y de custodia y vigilancia. Por eso, es necesario crear alternativas idóneas y eficaces a la pena privativa de la libertad. || El problema carcelario requiere desde hace mucho tiempo, más asignación de partidas del presupuesto nacional para construcciones y refacciones, y con igual urgencia requiere una atención integral, para lo cual es necesario establecer una mayor coordinación entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial con el fin de adoptar las políticas que permitan enfrentar y solucionar la crisis carcelaria a corto y mediano plazo.”[52]

4.3.4. Así, las solicitudes presentadas a la Sala de Revisión de la Corte Constitucional que profirió la sentencia T-153 de 1998, para que retomara el control y el seguimiento de aquella decisión, ante nuevas evidencias de hacinamiento con posterioridad al año dos mil dos (2002) fueron rechazadas. Precisamente, con base en la constatación fáctica antes mencionada y en el hecho de que la Corte Constitucional no había resuelto mantener la competencia para vigilar el cumplimiento de la sentencia T-153 de 1998, se

[52] Defensoría del Pueblo (2003) Análisis sobre el actual hacinamiento carcelario y penitenciario en Colombia.

decidió que se carece de competencia para conocer de nuevos contextos fácticos sobre la actual situación de los establecimientos penitenciarios y carcelarios, que no han sido sometidos a consideración judicial de forma concreta y específica.[53]

4.4. Información remitida a la Corte Constitucional acerca de una nueva situación crítica en el sistema penitenciario y carcelario y posterior notificación a las autoridades competentes

El dieciséis (16) de julio de dos mil diez (2010), la Corte Constitucional recibió una nueva solicitud para que se hiciera cumplir con lo dispuesto con la sentencia T-153 de 1998, en razón a que los datos con que contaban para entonces las propias autoridades oficiales, evidenciaban que la situación de hacinamiento y crisis generalizada en el sistema penitenciario y carcelario, había vuelto a ser tan grave como lo había sido en 1998. No se trataba de una amenaza eventual, se afirmó, sino de una realidad que nuevamente volvía a ser evidente e irrefutable.[54]

4.4.1. La decisión de la Corte Constitucional fue la misma que se había dado antes, esto es, indicar que se carecía de competencia en tanto era una situación que se había considerado superada y respecto de la cual no se había mantenido competencia.[55]

Específicamente, con relación a que los nuevos datos que se aportan a esta Corporación y que revelan un estado de cosas inconstitucional, con implicaciones similares para los derechos fundamentales de las personas

---

[53] Eso ocurrió, por ejemplo, con la solicitud presentada el 20 de octubre de 2008, por el ciudadano Luis Javier Ricardo Álvarez, quien para ese momento se encontraba recluido en la cárcel La Ternera de Cartagena. Solicitó a la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional que iniciara un incidente de desacato de la Sentencia T-153 de 1998, para lo cual hizo referencia a distintas órdenes impartidas en la sentencia y explicó por qué consideraba que éstas habían sido desacatadas, lo cual, a su parecer, configuraba un desacato. El 7 de noviembre de 2008, mediante el auto 303 de 2008, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, resolvió negar la solicitud de abrir un incidente de desacato con ocasión de las órdenes impartidas en la Sentencia T-153 de 1998 por las razones mencionadas. Igual suerte tuvo la solicitud presentada por Juan José Botero Arango, en la calidad de estudiante que por entonces detentaba, orientada a verificar el cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-153 de 1998 (en especial, las órdenes de los numerales tercero, cuarto y séptimo de la parte resolutiva).

[54] Seis miembros del Grupo de Derecho de Interés Público de la Universidad de Los Andes (Manuel Alejandro Iturralde, Juan Diego Álvarez, Mariana Castrellón, Juan Sebastián Perilla, Jacques Simhon y Andrés Felipe Londoño), y siete representantes de derechos humanos de la cárcel la Picota (Henry Barrera, patio 6; Octavio Lana Anteasa, patio 5; Cristian Camilo Oviero, patio 1; Omar Gustavo Roncancio, patio ERE 2; Jesús Antonio Gómez, patio ERE 1; Víctor Julio Ávila, patio 3 y Agustín Champan, patio 7), presentaron un escrito ante la Corte Constitucional para solicitar el cumplimiento de la sentencia T-153 de 1998. Concretamente, "con el objetivo de hacer un llamado […] para que [la Corte] ordene las medidas necesarias para darle cumplimiento a la sentencia […] mediante la cual [se] declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en las cárceles y penitenciarias de Colombia." Adicionalmente, 502 personas privadas de la libertad en la cárcel la Picota, se adhirieron a la solicitud presentada.

[55] Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión, Auto N° 041 de 2011 (MP María Victoria Calle Correa).

privadas de la libertad a las verificadas en 1998, se dijo lo siguiente:

> "Con relación al hacinamiento carcelario, la más fundamental y primera de las cuestiones tratadas, la variación constante en la tasa de hacinamiento la muestran las cifras aportadas por los propios solicitantes.

Fuente: Elaboración propia con datos del INPEC, el DNP, la Defensoria del Pueblo y el Ministerio del Interior y de Justicia

> En el momento en el que la Corte Constitucional dictó la sentencia T-153 de 1998, la tasa de hacinamiento era muy alta. Posteriormente bajó, subió nuevamente y volvió a bajar. Actualmente, como afirman los solicitantes, todo parece indicar que la tasa de hacinamiento se incrementó nuevamente. En efecto, en 1998 la tasa estaba cerca de un 40%, según las distintas mediciones.[56] Luego, para comienzos del año 2002, la tasa de hacinamiento disminuyó por debajo del 20%. Sin embargo, para el año 2005, según datos del INPEC y del Departamento Nacional de Planeación, la tasa se incrementó nuevamente a topes cercanos al 35%. Para el 2006 y 2007, la tasa de hacinamiento disminuyó nuevamente cerca de un 17% para, finalmente, elevarse en 2008 a más del 25%, en 2009 a más del 35% y en 2010, por encima del 41%, según las propias cifras del INPEC.[57]
>
> Los solicitantes (ver considerando 1.2.1.) reconocen que "*ha habido una gran inversión en infraestructura carcelaria*", pero que a pesar de ello "*la tasa de hacinamiento ha fluctuado constantemente*", llegando al punto actual, en que las cifras de hacinamiento "*se asimilan a las existentes en el momento de declararse el estado de cosas inconstitucional*".[58] En tal medida,

---

[56] INPEC, Defensoría del Pueblo y Departamento Nacional de Planeación.

[57] Al respecto, ver la información aportada por los solicitantes referida en los anteriores considerandos, disponible en internet.

[58] Cada vez que se haga referencia a la posición de los solicitantes o al texto de los solicitantes, se está citando el escrito de *solicitud de cumplimiento de la sentencia T-153 de 1998*, presentado ante la Corte Constitucional, que reposa en el cuaderno principal del expediente, folios 1-32. Existe

las causas y los hechos que dan lugar a las aparentes violaciones y amenazas que sufre parte de la población privada de la libertad, son situaciones nuevas, no consideradas por la Corte en su momento, ni posteriormente, en desarrollo del cumplimiento de sus órdenes, pues no conservó la competencia para el efecto.[59] Sostienen los solicitantes que las políticas criminales y penales de la última década han incrementado notablemente la población carcelaria, de tal suerte que las políticas y programas planeados inicialmente, aparentemente válidos y adecuados para la situación inicialmente considerada, serían inadecuados e insuficientes para las actuales demandas.[60]

Según lo indican los solicitantes, el aumento de la capacidad penitenciaria y carcelaria ha sido constante,[61] conforme con los planes que al respecto se han desarrollado e implementado. Pero de acuerdo con los cambios introducidos en la política criminal y carcelaria, mencionados previamente, el aumento de personas privadas de la libertad también ha sido grande. De hecho, alegan que el aumento de personas en esta condición ha sido vertiginoso, por lo que el crecimiento de la población penitenciaria y carcelaria ha sido mayor que el de la capacidad del Sistema en su totalidad.[62] A su juicio, esta situación explica

---

copia virtual del escrito de solicitud.
[ver: http://gdip.uniandes.edu.co/archivos/solicitud_cumplimiento.pdf]

[59] En la sentencia T-153 de 1998 la Corte Constitucional no resolvió conservar la competencia para asegurar el cumplimiento de las órdenes impartidas.

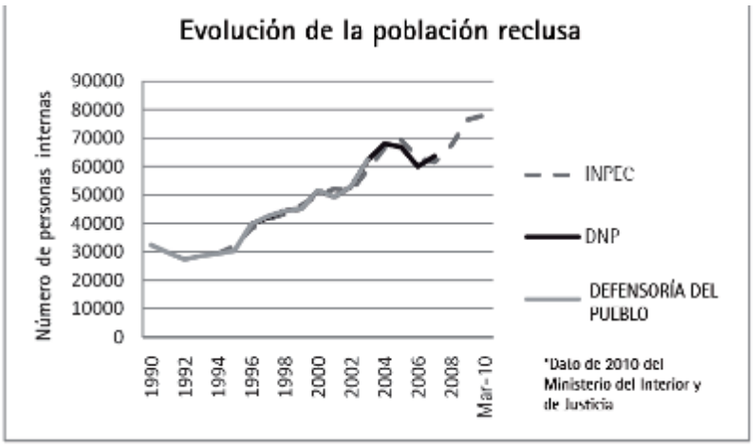
[60] Como se dijo, a su juicio los nuevos centros de reclusión resultarán "*a todas luces insuficientes*" por tres razones. El plan de construcción se realizó con una proyección adecuada para 1998, año en que salió la sentencia. Segunda, en la actualidad el cupo existente ya resulta insuficiente. Y tercera, "*los cupos que pretenden entregar no estarán disponibles en el sistema penitenciario en el tiempo presupuestado ni en el corto plazo.*"

[61]

Fuente: Elaboración propia con datos del INPEC y la Defensoría del Pueblo

[62]

en gran medida la alta tasa de hacinamiento que actualmente existe. || Los solicitantes afirman que el problema no sólo es un asunto de espacio para recluir a las personas. Consideran que las soluciones que actualmente se están haciendo, se encuentran por debajo de las condiciones mínimas de protección a los derechos fundamentales.[63],, [64]



Fuente: Elaboración propia con datos del INPEC, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Defensoría del Pueblo y el Ministerio del Interior y de Justicia

[63] Al respecto, el informe elaborado por algunos de los solicitantes, miembros de la agrupación universitaria denominada GDIP, resalta que de acuerdo con la Contraloría General de la República, las celdas de varios de los centros nuevos de reclusión son de 3,2 m por 3 m, lo que, a su parecer, desconoce las reglas mínimas de Naciones Unidas para el tratamiento de reclusos (1957).

[64] Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión, Auto N° 041 de 2011 (MP María Victoria Calle Correa). Se añadió al respecto lo siguiente: "Con relación a los otros tres aspectos tratados — (i) La separación entre sindicados y condenados, (ii) la separación entre ex-miembros de la fuerza pública y civil, y (iii) la carencia de personal especializado en los centros penitenciarios y carcelarios—, puede decirse algo similar a la tasa de hacinamiento. Las condiciones actualmente verificadas y registradas por los solicitantes, según los estudios elaborados por ellos, pueden ser similares o comparables con las de la fecha de la sentencia T-153 de 1998, pero, según afirman ellos mismos, parece que se deben a situaciones y razones diferentes. En otras palabras, de acuerdo con la información que aportan los propios solicitantes, es posible concluir, que si bien parece existir una situación tan grave como la que ocurría en tiempos de la sentencia mencionada, la situación actual se produce en contexto distinto, con nuevas dimensiones y por razones diferentes. || [1] Además de las evidencias constatadas y presentadas por el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas en Colombia en el año 2001, y conocidas previamente por esta Corporación judicial, los solicitantes señalan evidencias de mayores violaciones actualmente. En todo caso, consideran que el principal problema que existe con relación a esta eventual violación de los derechos de las personas privadas de la libertad, es la falta de información empírica sobre separación entre sindicados y condenados. A esto suman, por ejemplo, que la prisión preventiva se ha convertido en la regla, más que la excepción, como consecuencia de una serie de reglas que han reducido las exigencias para la adopción de una medida de este tipo. || [2] Respecto a la separación entre ex-miembros de la fuerza pública y civil, los solicitantes consideran que la situación es similar a la de sindicados y culpables. La información, si es que existe, se oculta y no permite ser conocida (al respecto ver la consideración 1.2.2.2). [3] Finalmente, la carencia de personal especializado en los centros penitenciarios y carcelarios es una cuestión que pone en riesgo los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, pero además, pone en riesgo una de las funciones primordiales del sistema, a saber, la resocialización. El personal dedicado a la capacitación de las personas privadas de su libertad, indispensable para el proceso de educación y resocialización; el personal de salud, indispensable para la protección de la vida y la integridad personal (física y mental); y, por último, la guardia penitenciaria y carcelaria,

4.4.2. Por tanto, se resolvió negar "[…] *la solicitud de abrir un incidente de desacato con ocasión de las órdenes impartidas en la Sentencia T-153 de 1998.*" Para la Sala era claro que carecía de competencia para poder pronunciarse con relación al nuevo estado de cosas en el que aparentemente se encontraba el sistema penitenciario y carcelario. Por eso se dijo,

> "La Sala no cuenta con la información adecuada y suficiente, resultado de un proceso judicial en el que hayan participado las diferentes partes comprometidas, que le permita evaluar y estudiar adecuadamente las cuestiones planteadas por los solicitantes. Si bien existen graves evidencias aportadas al proceso, como lo es el caso del hacinamiento, no puede la Corte Constitucional, con la información aportada, entrar a tomar una decisión definitiva al respecto. Pero no es sólo una cuestión de información, también lo es de competencia. Como se dijo, la información actual no se presentó dentro del desarrollo de un proceso judicial que confiera competencia y poder de decisión a esta Corporación judicial sobre el asunto. En tal medida, la Sala se limita a constatar la aparente grave situación en la que se encuentran muchas personas privadas de la libertad, según la información presentada por los solicitantes y a dar traslado de la misma a las autoridades competentes constitucional y legalmente para tomar las medidas adecuadas y necesarias a que haya lugar, para asegurar el imperio del orden constitucional vigente y de los derechos constitucionales que reconoce. De forma similar, se dará traslado de la información aquí presentada a aquellas instituciones de control de las entidades públicas y de promoción y defensa de los derechos constitucionales, para que, de acuerdo con sus competencias y funciones, acompañen a los solicitantes en los procesos, acciones y trámites a que haya lugar o que convenga iniciar."[65]

4.4.3. No obstante la decisión adoptada, la Sala valoró en aquella oportunidad que la solicitud tenía dos diferencias importantes con relación a las anteriores peticiones resueltas por esta Corporación en ese mismo asunto. En esta oportunidad, la petición se acompañó de evidencia empírica importante, que ponía de presente claros indicios de un grave estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario, y, además, fue respaldada por un importante número de personas privadas de la libertad que daban fe de las situación de violación constante y generalizada de los derechos fundamentales.[66]

---

indispensable para garantizar la vida y la seguridad de las personas recluidas. "

[65] Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión, Auto N° 041 de 2011 (MP María Victoria Calle Correa).

[66] La petición fue presentada por seis miembros del Grupo de Derecho de Interés Público de la Universidad de Los Andes (Manuel Alejandro Iturralde, Juan Diego Álvarez, Mariana Castrellón,

Por eso, en aquella oportunidad (Auto N° 041 de 2011 de la Sala Primera de Revisión) también resolvió "[…] *DECLARAR que acusa recibo de la información presentada por los solicitantes en torno a la situación de los centros carcelarios y penitenciarios de Colombia*." En otras palabras, que la información presentada es de conocimiento de la Corporación. Además, se resolvió remitir copia de la información presentada a las autoridades competentes de la administración del Sistema penitenciario y carcelario, así como de su diseño y planeación o de su vigilancia y control.[67] Al respecto, se tuvo en cuenta los deberes imperiosos de los respectivos entes del estado, encargados de asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.[68]

4.4.4. Adicionalmente, la Sala reconoció que las personas que habían presentado la solicitud de cumplimiento de la sentencia T-153 de 1998, podían recurrir al uso de las acciones judiciales que consideraran pertinentes para el efecto. Consciente de la información que se le había dado a conocer, y consciente las evidencias que también era de conocimiento de la Corte, por haber sido objeto de otros procesos de acción de tutela tramitados ante la Corte Constitucional, la Sala dijo en aquella oportunidad,

> "[…] en cualquier caso, si las personas consideran que las entidades encargadas no han adoptado las medidas adecuadas y necesarias para asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales de la población carcelaria, cuentan con las acciones constitucionales y legales pertinentes, con el fin de que

---

Juan Sebastián Perilla, Jacques Simhon y Andrés Felipe Londoño), y siete representantes de derechos humanos de la cárcel la Picota (Henry Barrera, patio 6; Octavio Lana Anteasa, patio 5; Cristian Camilo Oviero, patio 1; Omar Gustavo Roncancio, patio ERE 2; Jesús Antonio Gómez, patio ERE 1; Víctor Julio Ávila, patio 3 y Agustín Champan, patio 7); en su escrito solicitaron el cumplimiento de la sentencia T-153 de 1998. Concretamente, "*con el objetivo de hacer un llamado* […] *para que* [la Corte] *ordene las medidas necesarias para darle cumplimiento a la sentencia* […] *mediante la cual [se] declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en las cárceles y penitenciarias de Colombia*." Adicionalmente, 502 personas privadas de la libertad en la cárcel la Picota, se adhirieron a la solicitud presentada. Los datos presentados se fundaron en la investigación: GRUPO DE DERECHO DE INTERÉS PÚBLICO (2010) *Informe de Diagnóstico. Sistema penitenciario y carcelario: una perspectiva comparada desde 1998*. Facultad de Derecho, Universidad de Los Andes. Bogotá, 2010.

[67] Se remitió copia de la información suministrada a la Corte Constitucional al Presidente de la República, al Ministro del Interior y de Justicia, al Director General del INPEC, al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo y a la Contralora General de la República.

[68] La Corte dijo al respecto: "Es pues, necesario, que las autoridades encargadas de identificar y definir cuáles son los actuales problemas en la política penitenciaria y carcelaria y de solucionarlos, tomen nota esta vez de la información y de las denuncias aportadas por los solicitantes y por las personas y organizaciones que coadyuvan su petición. Es su deber constitucional tomar las medidas adecuadas y necesarias para (i) definir si se están produciendo o no las violaciones y amenazas al goce efectivo de los derechos constitucionales alegadas, así como (ii) para protegerlos, en caso de ser verificadas. La Corte advierte que son las autoridades encargadas de tal labor las que han de proponer las herramientas y soluciones adecuadas a los problemas que pueden ser, por ejemplo, la construcción de más y mejores centros carcelarios o la adopción de políticas diversas.[68]"

tales medidas sean efectivamente adoptadas e implementadas. Como lo señaló esta Sala de Revisión en el pasado,

> "Es importante que el Juez de tutela sea sensible a los derechos fundamentales de quienes invocan su protección, en especial cuando de ellos depende el cumplimiento de las órdenes que deban asegurar el goce efectivo de los derechos (Decreto 2591 de 1991). En múltiples ocasiones la jurisprudencia constitucional ha encontrado tan contrarias a la dignidad y al respeto humano las condiciones en que se encuentran recluidas las personas, que ha empleado el calificativo 'dantesco' para describir la situación. Tal como lo ha señalado la jurisprudencia, desafortunadamente en muchos casos '(…) *los atropellos irrazonables, dantescos e inadmisibles que se infringen a los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad son adjudicables al propio recluso, por haber delinquido y terminado en la cárcel, y no al Estado por incumplir de manera manifiesta sus obligaciones.*"[69] El Juez de tutela debe impedir que a las personas privadas de la libertad se les someta a tratos indignos, debe impedir que se culpe a las personas en tal estado de los maltratos de los cuales son víctimas y debe adoptar las medidas adecuadas y necesarias para asegurar que tales condiciones, en efecto, cesen."[70] „[71]

4.5. Solicitudes ciudadanas adicionales

Durante el trámite de las acciones de tutela, algunos ciudadanos han presentado solicitudes ante la Corte Constitucional para pedir que se declare que el estado de cosas inconstitucional del Sistema penitenciario y carcelario continúa y que, en consecuencia, se debe adelantar el trámite judicial

---

[69] Corte Constitucional, sentencia T-1096 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). Ya en la sentencia T-847 de 2000 (MP. Carlos Gaviria Díaz) se había señalado que dadas "(…) *las condiciones que se constataron en la inspección judicial practicada a varios centros carcelarios, en la sentencia T-153/98 antes citada* [caso en el que se constató el estado de cosas inconstitucional en las prisiones de Colombia], *la referencia a la obra de Dante se hizo inevitable; sin embargo, faltaba añadir a esa descripción, la vuelta de tuerca que aporta el presente proceso: más allá de ese infierno, hay otro, no sólo posible, sino más estrecho y con más privaciones, el de las salas de retenidos. Y más allá de la desgracia que sufren quienes van a dar a la cárcel en Colombia porque se les detiene preventivamente o se les condena, hay también la posibilidad de caer súbitamente en una sima peor, y por 24 o 36 horas, compartir la terrible existencia de los habitantes del sub-infierno de las salas de retenidos, sin siquiera la insuficiente justificación -y precarísimo consuelo- para semejante maltrato, de eventualmente llegar a ser un sindicado o condenado*."

[70] Corte Constitucional, sentencia T-412 de 2009 (MP. María Victoria Calle Correa).

[71] Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión, Auto N° 041 de 2011 (MP. María Victoria Calle Correa).

correspondiente para hacer cumplir la sentencia T-153 de 1998 y posteriores. Así lo hicieron, el quince (15) de enero de dos mil trece (2013), un grupo de estudiantes, profesores y personal directivo de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás, Sede Villavicencio; considerando que la Corte Constitucional sí puede retomar la competencia de casos en los cuales no se ha reservado el cumplimiento de las órdenes, como en efecto lo ha hecho en el pasado, solicitaron que se diera inicio al cumplimiento de la sentencia T-153 de 1998, evaluando qué se ha hecho desde entonces y adoptando nuevas decisiones al respecto.[72]

En este sentido, a manera de respuesta a su solicitud, para que puedan tener conocimiento de las medidas adoptadas y para que, si así lo quieren, puedan participar en los procesos de seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en la presente sentencia, así como en otras decisiones de la Corte Constitucional y otros jueces del país, que buscan superar los obstáculo y barreras que enfrenta el goce efectivo del derecho fundamental y que sean objeto de cumplimiento por las autoridades penitenciarias y carcelarias.

Como se dijo, la información remitida con la petición de cumplimiento de la sentencia T-153 de 1998, a la que se hizo alusión previamente,[73] que es similar a la que justifica algunas de las nuevas solicitudes, fue remitida a las autoridades penitenciarias y carcelarias competentes, las cuales, a su vez, remitieron más documentación a este Despacho. A continuación se hace referencia a toda esta información, la cual evidencia el estado actual de los centros de reclusión en Colombia y se convierte en información determinante para valorar las nueve acciones de tutela acumuladas, acerca de seis establecimientos penitenciarios y carcelarios.

5. Información acerca de la situación del Sistema penitenciario y carcelario colombiano suministrada y recopilada por la Corte

Las entidades a las cuales la Corte Constitucional remitió la información que le había sido presentada por quienes solicitaron el cumplimiento de la sentencia T-153 de 1998, acerca del estado actual de las penitenciarías y cárceles del país, fue regresada a la Corte Constitucional como más información. Se indicaron las acciones realizadas por esas entidades en ejercicio de sus funciones y sus competencias y el estado del sistema penitenciario y carcelario, tal como se ha constatado y verificado. A esta documentación, se suman las investigaciones y estudios realizados en la materia por distintas entidades públicas y privadas, que son de público conocimiento. A continuación se presentan sus principales conclusiones.

---

[72] La solicitud fue presentada por dos estudiantes, Nataly Ruíz Ballén y Jhon Alexander Fonseca, cuatro docentes, Luis Alfonso Fajardo Sánchez, Carlos Eduardo Trujillo, Hernán Castañeda Chaux y Jhomny Urrea Butista, por la Directora de Consultorio Jurídico de la Universidad, Lucy Mercedes García Herrera, y por la Decana, María Consuelo Caballero Esquivel, en diciembre de 2012 ante la Secretaría de la Corporación.

[73] Ver el apartado inmediatamente anterior de las consideraciones de la presente sentencia.

5.1. ***Congreso de la República***

El doce (12) de octubre de dos mil once (2011), la Secretaria General de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes (Relaciones exteriores y Defensa Nacional), Pilar Rodríguez Arias, remitió a la Corte Constitucional copia de las Actas de las sesiones del veinticuatro (24) y el treinta (30) de agosto de dos mil once (2011) de dicha Comisión parlamentaria, fechas en las cuales se adelantaron debates de control político acerca de la grave crisis del Sistema penitenciario y carcelario. En el debate participó el Gobierno a través del Ministro y el Viceministro de Justicia y del Derecho, así como a través del Director General del INPEC. En estas deliberaciones se plantearon varios de los problemas estructurales que afronta el Sistema en la actualidad, y el Gobierno Nacional (a través del Ministerio de Justicia y del Derecho y del Director del INPEC) reconoció la gravedad de la situación, aunque a la vez hicieron referencia a las acciones que se están adelantando para hacer frente a estos problemas. [Ver la transcripción de los apartes más importantes de estos debates, en el cuarto anexo a la presente sentencia].[74]

5.2. ***Procuraduría General de la Nación***

El diecinueve (19) de diciembre de dos mil once (2011), la Procuraduría General de la Nación, por medio del Procurador Delegado para la Prevención en materia de derechos humanos y asuntos étnicos, Mario González Vargas, remitió a la Corte Constitucional los resultados de los seguimientos hechos por dicha institución al Sistema penitenciario y carcelario, a propósito del Auto 041 de 2011 de la Sala Primera de Revisión.

5.2.1. La Procuraduría remitió información similar a la que habían presentado las personas que solicitaron el cumplimiento de la sentencia T-153 de 1998; que el estado de cosas del Sistema penitenciario y carcelario en que se encuentran los centros de reclusión actualmente, es similar al vivido en el momento que se dictó aquella sentencia. Fundándose en las acciones de vigilancia y control efectuadas en este sector, en especial, con miras a constatar el nivel de protección y de respeto de los derechos de las personas privadas de la libertad en establecimientos penitenciarios y carcelarios, se presentó un diagnóstico en el que se evidencia la importancia y la gravedad

---

[74] Ver, Tercer Anexo, Debates parlamentarios de agosto de 2011, posteriores a la solicitud de cumplimiento de la sentencia T-153 de 1998 y la información sobre la situación del Sistema penitenciario y carcelario, remitida el 16 de julio (07) de 2012. Dijo la comunicación: "Por instrucciones del Presidente de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, Doctor Juan Carlos Sánchez Franco, por solicitud realizada por el H Representante Hernán Penagos Giraldo […] le remito copia de las actas N° 04 del 24 de agosto y N° 05 del 30 de agosto de 2011, debidamente aprobadas del debate de control político sobre la situación carcelaria y penitenciaria del país. || Lo anterior con el objeto que la Corte Constitucional se entere de los pormenores del debate, las conclusiones del mismo, los argumentos que presentó tanto el gobierno, como quienes intervinieron acerca de esta problemática, para que la Corte Constitucional involucre a todas las ramas del poder público, para el cabal cumplimiento de la sentencia T-153 de 1998, proferida por esa máxima Corporación."

del hacinamiento, pero se muestra, a la vez, que no es el único problema que enfrenta el Sistema penitenciario y carcelario.[75] De hecho, la preocupación exclusivamente centrada en las limitaciones de la infraestructura, sostuvo la Procuraduría, ha llevado a abandonar otros aspectos, igualmente importantes y también en estado crítico. Dijo al respecto la Procuraduría,

> "[…] se pudo comprobar que se hace necesario reunir los delegados y propuestas de las entidades involucradas con el tema, para analizar debidamente las políticas al respecto de las condiciones de vida de los internos. Cuando se vayan a estudiar estas situaciones, las autoridades deberán evaluar el nivel de hacinamiento del establecimiento, así como la ventilación de las áreas comunes y de las celdas para acercarse a solucionar los excesos de frío o de calor en cada caso en particular. || Situación similar se presenta con los alimentos que se les sirven a los reclusos. Después de las visitas y en casos muy puntuales, el Grupo de Asuntos Penitenciarios y Carcelarios ha informado que las porciones son escasas y las condiciones de higiene y presentación son por demás, deficientes, cuando no inhumanas, como en los casos en los que la comida es vertida a la basura en frente de quienes reciben muy reducidas porciones con el argumento que entregar otra ración, propicia conductas inapropiadas. || Asimismo, aspectos como el de la atención jurídica y médica son más que deficientes pues la atención en la mayoría de los casos es insuficiente. A los reclusos no se les recibe la documentación ni se le da trámite a sus solicitudes, incluyendo la correspondencia. Además, se carece de los medicamentos básicos y especializados, entre los que se cuentan los relativos a la atención psiquiátrica, y lo que es peor, en ocasiones ni siquiera existen los profesionales asignados al

[75] Sobre las acciones adelantadas en la cuestión, la Procuraduría dijo en su intervención de 19 de diciembre de 2011 lo siguiente: "En cumplimiento de la referida función […] a través del Grupo de Asuntos Penitenciarios y Carcelarios de la Procuraduría Delegada en Materia preventiva de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, realiza actividades tendientes a proteger los derechos fundamentales de la población reclusa así: (1) atender y dar trámite oportuno a las peticiones que presentan las personas privadas de la libertad, sus familiares, organismos no gubernamentales y entidades públicas, con el objetivo de proteger sus derechos fundamentales. || (2) Realizar seguimiento permanente a las condiciones de vida de los internos de los diferentes establecimientos del país, para lo cual se realizan visitas de inspección y se elaboran informes, donde se consignan las observaciones encontradas y las recomendaciones pertinentes a las diferentes autoridades. || Como resultado del desarrollo de las anteriores actividades, se formularon recomendaciones no sólo al INPEC, sino a las demás autoridades que tienen competencia sobre este asunto. Durante el año 2010 y el primer trimestre del 2011, se adelantaron tres (3) acciones preventivas, dos de ellas relacionadas directamente con dar cumplimiento a la Sentencia T-153 de 1998, Seguimiento a la 'Política Pública de prestación del Servicio de Salud', Seguimiento a la 'Política Pública de Resocialización en los centros penitenciarios y carcelarios', por parte del Grupo de Asuntos Penitenciario y Carcelarios. || Vale resaltar que de las visitas realizadas, se elaboraron informes individuales con observaciones y recomendaciones de los cuales se remiten copias a los encargados de los centros de reclusión y a sus superiores jerárquicos, para que se tengan en cuenta en el mejoramiento de las condiciones de vida de los detenidos."

> cumplimento de estas tareas tales como enfermeras, terapeutas e inclusive, personal médico y psiquiátrico. Cuando el personal está nombrado, la atención se limita a unos pocos días a la semana durante tan sólo algunas horas.
>
> En este orden de ideas, es apenas evidente que el problema de hacinamiento, que por definición es ya suficientemente grave, no es ni el único ni el más grave de los que enfrenta el sistema carcelario en Colombia. Por tal motivo, dedicar la totalidad de los esfuerzos a crear cada vez más cupos ampliando la capacidad de los establecimientos existente y/o construyendo nuevos, no soluciona sino en un reducido porcentaje el problema, únicamente el de hacinamiento, pero dejando de lado el diseño de una verdadera política criminal y de tratamiento penitenciario. Se debe estructurar una propuesta única y total planteando alternativas viables para la solución a corto y a largo plazo de la problemática encontrada […], sin limitarse como aparentemente se ha hecho, al problema del hacinamiento, solucionándolo, tan sólo temporalmente, con la generación de nuevos cupos, así como refaccionando y/o construyendo nuevos establecimientos. || No se trata como se ha referido, de solamente ampliar la capacidad de recepción de personas en el sistema de la prisión, pues no es el único mecanismo existente para garantizar la pretendida seguridad general. La situación de los reclusos debe atacarse de fondo, no solamente modificando el nombre de los establecimientos a cargo del INPEC, denominándolos EPC (Establecimientos penitenciarios y carcelarios), sino entrando a solucionar casos como que los sindicados y condenados estén compartiendo diferentes áreas. || Igual situación ocurre con los exfuncionarios públicos, muchos de los cuales se encuentra compartiendo con los demás internos en establecimientos y más aún en patios en donde se pone en peligro su seguridad, teniendo que dormir en el suelo y en condiciones que no son dignas de un ser humano. ”

5.2.2. Especial preocupación tuvo la Procuraduría General de la Nación con los problemas estructurales que tienen los proyectos y programas de resocialización. Dijo en su comunicación,

> “[…] merece mención especial la carencia de personal especializado en las labores propias del proceso de resocialización de las personas privadas de la libertad y otras actividades relacionadas con la atención de las mismas, pues el personal de guardia del INPEC debe cumplir las demás tareas en detrimento de su función no puede ser desatendida en ningún caso, pero dada la situación descrita, es descuidada al igual que las otras funciones mencionadas, en las cuales la calidad se

> mengua ostensiblemente en detrimento del bienestar de los reclusos, así como del desarrollo de un verdadero proceso de resocialización de los mismos."

5.2.3. La Procuraduría indicó que existen graves problemas de información acerca de la población reclusa en general y en las estaciones de policía en particular. Dijo al respecto,

> "[…] se suma el desconocimiento de datos precisos sobre el número de detenidos en estaciones de policía. De esta manera, los censos son inexactos e inducen a error cuando se pretende calcular, por ejemplo, el porcentaje de la población carcelaria que recibe algún tipo de atención especial o que carece de la misma."

La recomendación de la Procuraduría General de la Nación es: "*Desarrollar e implementar una verdadera política pública criminal sólida desde el punto de vista preventivo, atendiendo al objetivo fundamental del encierro, es decir, a la resocialización.*"[76]

5.2.4. Se remitió la Acción preventiva de 'seguimiento a la política pública de prestación del servicio de salud en los centros penitenciarios y carcelarios' (de septiembre de 2011); en este caso se concluyó, entre otras cosas: "[…] *que no se ha logrado en su integridad que el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario cobije a la totalidad de la población reclusa con una atención en salud y entre de medicamentos que represente un verdadero respeto por los derechos fundamentales a una vida digna, a la salud y a la integridad personal de dicha población*." Se evidenciaron varios problemas graves y estructurales en materia de salud, en parte adjudicables a CAPRECOM, en parte a las condiciones de las instalaciones penitenciarias y carcelarias que tiene el INPEC.[77] Para la Procuraduría, "[…] *el contrato suscrito entre el*

---

[76] Procuraduría General de la Nación, comunicación en respuesta al Auto 041 de 2011 de la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional en que se rechaza la solicitud de abrir un incidente de desacato, por incumplimiento de la sentencia T-153 de 1998. Para "[…] ilustración de las situaciones halladas en los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios, se allegan a la Corte copia de los informes finales de las acciones preventivas adelantadas por [la] Procuraduría Delegada."

[77] Se dijo al respecto: "En primer lugar, el INPEC hizo entrega de áreas de sanidad a CAPRECOM, sin habilitación. […]. || En algunos de los establecimientos, las áreas de sanidad no cuentan con los elementos mínimos indispensables y en buen estado para realizar una consulta de medicina general. […]. || En la mayoría de los establecimientos carcelarios, las áreas destinadas a sanidad no han sido aún construidas, remodeladas o adecuadas en su infraestructura a las exigencias que establecen las normas de sanidad. || Uno de los casos más deprimentes es el encontrado en el Establecimiento penitenciario de Ibagué, en donde la atención se presta en un área que presenta deterioro, tanto en su infraestructura física, como en los elementos que allí se encuentran. Las camas, camillas y demás elementos para pacientes en observación están completamente averiados, inservibles y fuera de uso. […]. || Las reclusiones de mujeres no cuentan con profesionales que atiendan la consulta de especialidades específicas de género, como es el caso de la atención ginecológica. || Las citas, tanto de medicina, como de odontología, se asignan por patios sin importar el número de población que cada patio tenga, lo que va en

INPEC y la EPS CAPRECOM para la prestación del servicio de salud subsidiado a la población reclusa a cargo del INPEC en los establecimientos penitenciarios y carcelarios, si bien es cierto constituye un avance importante en el cumplimiento de los dispuesto por la Corte Constitucional en sentencia de tutela 606 de 1998, es de anotar que la prestación del servicio de salud presenta aún grandes deficiencias." También se remitió una Acción preventiva de seguimiento a la política pública en los establecimientos de reclusión de las Fuerzas Militares (septiembre, 2011);[78] y una Acción preventiva de seguimiento a la política pública de resocialización en los centros penitenciarios y carcelarios, de la cual es importante citar sus más importantes conclusiones,

> "– Se carece de un diagnóstico, una evaluación y clasificación de la población condenada.
>
> – Son muchas las debilidades estructurales, espacios no adecuados para dictar programas (talleres, aulas, espacios de trabajo), deficiencia de personal adecuado, recurso humano y movilidad de las personas encargadas de la ejecución de los planes y programas de reinserción social, situaciones que concurren para que no se trabaje en el verdadero tratamiento resocializador. […]
>
> – El INPEC no tiene una política pública debidamente diseñada e implementada que permita cumplir con el deber de resocialización que le corresponde al Estad respecto de la población reclusa; si bien es cierto, existe para cada establecimiento un programa denominado 'plan ocupacional',

---

detrimento de quienes se encuentran en pabellones con alto índice de población. […]. || La falta de personal, tanto médico como de profesionales en odontología y otras especialidades, no permite que la atención diaria de pacientes sea superior en promedio a un número de quince personas, mucho menos si se trata de fisioterapias, pues en esta área los establecimientos no cuentan con profesionales que atiendan de lunes a viernes y en jornadas extensas, tan sólo lo hacen dos días a la semana. […] || El no cumplimento de CAPRECOM en el pago oportuno a los proveedores o entidades prestadoras de salud, ha represado las citas para atención de especialistas o la práctica de exámenes de diagnóstico. Como ejemplo, tenemos que para el mes de noviembre de 2010, la Clínica León XIII de Medellín vía telefónica, informó al Coordinador de salud del EPMSC de Bello que cubría hospitalizaciones, urgencias y ayudas diagnósticas. Debe el INPEC esa atento a que se cumplan las obligaciones adquiridas por CAPRECOM, a estar atento a que se cumplan las obligaciones adquiridas por CAPRECOM, […]. || […] se detectó que el proveedor de medicamentos, empresa DPROMEDICAL no estaba realizando despachos en razón a que según lo informaron los regentes, CAPRECOM no había realizado los pagos. […] || Se detectó que en la atención posquirúrgica de cirugías realizadas por la cobertura NO POS, no reciben los detenido el tratamiento necesario una vez regresan al establecimiento, […] || Según los representantes de la población reclusa de varios establecimientos penitenciarios, una de las inquietudes planteadas es que se les exige, antes de recibir los medicamentos, firmar su entrega. En algunos casos quedan pendientes todos o parte de ellos, los que posteriormente no se reciben. Sin embargo, ellos no tienen respaldo en razón a que estos documentos no les son devueltos. […]"

[78] Se constató que no existía infraestructura adecuada en los establecimientos, que no se han designado Directores y subdirectores propios, que la guardia no tiene entrenamiento adecuado para ello y que existen problemas acerca de la resocialización, entre otras dificultades.

> ello en la práctica no es una realidad; de una parte porque no cubren a la totalidad de las personas privadas de la libertad y de otra porque corresponden en su mayoría al desarrollo de algunas actividades, tales como artesanías, bisutería, lecturas, aseo, etc., que los internos realizan en el patio, sin control y dirección de instructores, sin embargo les son certificadas como trabajo para la redención de la pena.
>
> […]
>
> – El cambio constante que se ha dado en la dirección del INPEC ha impedido la continuidad y el avance de las estrategias planteadas por cada titular del cargo.
>
> – Dada la relevancia que tiene el proceso de resocialización y reinserción del individuo a la sociedad, llama la atención la poca inversión en programas educativos y capacitación laboral, dificultando la continuidad de los procesos.
>
> […] || – Es lamentablemente común ingresar a los establecimientos penitenciarios y carcelarios y observar en los patios, el alto número de personas privadas de la libertad en completo ocio y desocupación, lo que indica que los programas de resocialización son una realidad, lo que conlleva que puedan incurrir en la prisión en un nuevo delito o que una vez en libertad se conviertan en reincidentes."

5.3. *Contraloría General de la República*

La Contraloría General de la República se ha pronunciado en varias ocasiones acerca del sistema penitenciario y carcelario, en sentido similar a como lo han hecho las demás entidades de control y vigilancia. Su vigilancia proviene, al igual que en el caso de la Procuraduría General de la Nación, desde la sentencia T-153 de 1998.

5.3.1. La Contraloría ha señalado desde dos mil siete (2007) que el hacinamiento sigue siendo un problema estructural en las prisiones colombianas. La política pública reactiva de construir más cárceles, que no se ejecutó cabalmente, solucionó temporalmente el problema, pero no logró resolverlo.[79] Para la Contraloría en el año dos mil siete (2007) era claro que

---

[79] En informe de octubre 29 de 2007 (La Política penitenciaria y carcelaria en Colombia. Evaluación de la resocialización y las medidas implementadas contra el hacinamiento), la Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, Dirección de Estudios Sectoriales, indicó: "el hacinamiento sigue siendo el principal problema de los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país, pues, a pesar de presentar reportes de disminución, la gestión adelantada hasta el momento no ha sido muy efectiva, debido a que la estrategia de ampliación de cupos, en primer lugar, no se cumplió y segundo, fue diseñada para unas condiciones diferentes a las que hoy tenemos. || La gestión del Estado en esta materia siempre ha sido reactiva dando

persistía un estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario; el Estado había actuado e implementado soluciones, destinando importantes recursos humanos y materiales, pero ello no había sido suficiente para poder construir un Sistema respetuoso de la dignidad humana. Dijo expresamente,

> "En consideración al seguimiento de la sentencia T -153 de 1998 puede decirse que las condiciones no han cambiado. Si bien es cierto que las situaciones han mutado y se presentan nuevas y diferentes, también es cierto que el '*estado de cosas inconstitucional*' continúa vigente para un grupo de Colombianos privados de la libertad."[80]

5.3.2. Dos años después, el veintisiete (27) septiembre de dos mil nueve (2009), la Contraloría General de la República volvió a insistir en la cuestión, resaltando que la política de 'más construcción de cárceles y adecuación de la infraestructura existente' se reveló insuficiente para enfrentar el problema público que representa la violación constante de los derechos constitucionales vigentes. Dijo al respecto,

> "La política pública penitenciaria y carcelaria se ha concentrado en la ampliación de la infraestructura carcelaria con el único objetivo de superar el hacinamiento. Aunque, totalmente imprescindible para superar la caótica situación dentro de los recintos carcelarios no es el único a considerar cuando se trata de mejorar el tratamiento carcelario. || La situación se complica aún más si se tiene en cuenta que el proceso de construcción de las nuevas cárceles ha sufrido innumerables trabas que han evidenciado la falta de previsión, pericia y eficiencia de las entidades encargadas en llevar a cabo el Plan de Ampliación de la Infraestructura Carcelaria."[81]

La Contraloría insiste en la existencia de un estado de cosas inconstitucional.[82] A su juicio, enfocarse en la construcción de cárceles ha

---

solución a los problemas carcelarios transitoriamente. El plan de ampliación de la infraestructura resultante26 disminuyó el hacinamiento hasta un 11.8% en marzo de 2001, él más bajo desde 1994. Sin embargo, cómo se ha observado en los últimos años, este volvió a dispararse y en mayo de 2005 llegó al nivel récord de 42.2%. || Por lo tanto, el Estado solucionó el problema carcelario temporalmente sin dar soluciones definitivas al hacinamiento. De nada sirve la ampliación de los cupos carcelarios sino se complementa con programas que permitan la reincorporación de los exreclusos a la sociedad."

[80] Informe de octubre 29 de 2007, La Política penitenciaria y carcelaria en Colombia. Evaluación de la resocialización y las medidas implementadas contra el hacinamiento. Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, Dirección de Estudios Sectoriales.

[81] Informe de septiembre 27 de 2009, *Estado actual del sistema penitenciario y carcelario en Colombia.* Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, Dirección de Estudios Sectoriales.

[82] Dijo al respecto: "La grave situación carcelaria observada, nos lleva a concluir que el Estado Colombiano continúa incumplimiento con su obligación de proteger la vida, integridad física, dignidad y seguridad jurídica de las personas privadas de libertad, así como el deber de promover

detenido el avance en otros frentes.[83]

Pero sin duda una de las conclusiones más significativas de la Contraloría es constatar la incoherencia e inconsistencia de la política pública adoptada, presupuestalmente. No es razonable diseñar, adoptar e implementar una determinada política central del Estado (como lo es la política carcelaria), y no tomar las medidas adecuadas y razonables para destinar los recursos suficientes que, se sabe, su implementación demanda. Dijo la Contraloría,

> "[…] se evidencia falta de coherencia y consistencia de la política penitenciaria y carcelaria, al no destinar los recursos necesarios para el adecuado funcionamiento de todo el sistema, sobre todo para el fortalecimiento de los procesos de tratamiento penitenciario, teniendo en cuenta que el fin último de la pena es la resocialización o reinserción social de la persona privada de la libertad."[84]

5.3.3. El veintiocho (28) de marzo de dos mil once (2011), la Contraloría General de la República realizo un *análisis del proyecto de Ley de brazaletes electrónicos* (Proyecto de Ley 034 de 2010).[85] La figura de los brazaletes electrónicos, se resalta en primer término, hace parte de los cambios que la política criminal nacional ha tenido en los últimos años, buscando sanciones que realmente logren resocializar y reintegrar a las personas y que sean más

---

y facilitar su reinserción social, consagradas en la Constitución Política y en los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el país. || En consideración al seguimiento de la sentencia T -153 de 1998, puede decirse que las condiciones no han cambiado para un porcentaje de población reclusa. Si bien es cierto que las situaciones han mutado y se presentan nuevas y diferentes, también es cierto que el '*estado de cosas inconstitucional*' continúa vigente para un grupo de Colombianos privados de la libertad." Informe de septiembre 27 de 2009, *Estado actual del sistema penitenciario y carcelario en Colombia.* Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, Dirección de Estudios Sectoriales.

[83] Dijo al respecto: "el INPEC que es la entidad responsable de administrar el Sistema Penitenciario y Carcelario, así como del diseño y ejecución de programas de resocialización, presenta falencias en los procesos de planeación, evaluación y seguimiento, lo cual le ha impedido el desarrollo continuo, coherente y articulado de programas de tratamiento penitenciario, situación que se refleja en los pocos resultados obtenidos: Durante el 2008, la participación de los internos en programas de educación (formal, informal y no formal), con respecto al 2007 se redujo, del 58% al 27% y en los programas laborales pasó del 33% al 22%. || Se observa que en temas tan importantes para la consolidación de procesos de tratamiento penitenciario que permitan la reinserción social de las personas privadas de la libertad, tales como, el rediseño del Plan de Acción y Sistema de oportunidades - PASO, [hacer perfiles de] la población reclusa para la elaboración de planes de intervención terapéutica, la implementación de un Modelo Educativo ajustado al sistema y la actualización del SISIPEC Web, el INPEC no presentan avances significativos." Informe de septiembre 27 de 2009, *Estado actual del sistema penitenciario y carcelario en Colombia.* Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, Dirección de Estudios Sectoriales.

[84] Informe de septiembre 27 de 2009, *Estado actual del sistema penitenciario y carcelario en Colombia.* Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, Dirección de Estudios Sectoriales.

[85] Informe de marzo 28 de 2011, *análisis del proyecto de Ley de brazaletes electrónicos.* Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, Dirección de Estudios Sectoriales.

acordes con el orden constitucional vigente,[86] el legislador busca dar una mayor preponderancia a figuras como el brazalete electrónico se concluye que esta medida de sanción alternativa ha demostrado que no cuenta con la capacidad de reducir, o al menos impactar significativamente, los índices de hacinamiento. Los brazaletes fueron introducidos en el Código de Procedimiento Penal (Ley 65 de 1993) y en el Código Penal (en el artículo 38A, de acuerdo con la Ley 1142 de 2007, art. 50). El Proyecto analizado por la Contraloría (Proyecto de Ley 034 de 2010) había sido presentado por el Ministro del Interior y de Justicia, Fabio Valencia Cossio, con el objeto de hacer más flexible la aplicación de la figura de la vigilancia electrónica, como medida sustitutiva de la pena de prisión, omitiendo la exigencia del pago total de la multa y teniendo en cuenta la capacidad económica del condenado. La Contraloría consideró que los cambios introducidos podrían ser contraproducentes; esto es, que antes que lograr el objetivo buscado (permitir que más personas redimieran su pena mediante el uso de esta tecnología), imponen más barreras y obstáculos para alcanzarlo. Además, se indicó, aún existían incertidumbres respecto a la sostenibilidad y términos en que se debería adoptar la tecnología, dado el caso.[87] Especial énfasis hace la Contraloría en que el mecanismo alternativo de condena que se emplee tiene que ser eficaz y razonablemente administrado. Las fallas presentadas generan una desconfianza sobre los brazaletes electrónicos y sobre los métodos alternativos de sanción, reforzando la idea de que la mejor protección de la sociedad, es mantener recluida a la persona en prisión. He ahí la importancia de implementar sistemas cuyas deficiencias y elementos estructurales sean conocidos, para ser adecuadamente corregidos y utilizados como medios idóneos para alcanzar los fines resocializadores y reintegradores de la pena.[88]

---

[86] Dice la Contraloría en su estudio: "El Estado Colombiano ha modificado su política criminal en la última década, partiendo de la nueva concepción del derecho penal y la funcionalidad de la pena. Acorde con este cambio, se ha trabajado en la reinserción social, en la preocupación por el ser humano condenado, en la reparación a las víctimas, en los mecanismos sustitutivos de penas, en el concepto de reparación, de verdad y justicia, entre otros." Informe de marzo 28 de 2011, *análisis del proyecto de Ley de brazaletes electrónicos.* Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, Dirección de Estudios Sectoriales.

[87] Dijo el estudio de la Contraloría: "La reforma propuesta antes de facilitar la ampliación de la cantidad de personas beneficiadas con el Sistema puede terminar por reducirla, por cuanto la decisión de asignar uno de estos dispositivos finalmente queda en manos del juez de ejecución de pena. || La ejecución, asignación e implementación del Sistema de Vigilancia Electrónica hasta el momento presenta múltiples debilidades lo cual impide que cumpla con su objetivo de ayudar a disminuir el hacinamiento carcelario. Es necesario incluir en la iniciativa legislativa, una propuesta que permita un mejor control, aplicación y seguimiento del sistema, con el fin de que no se diluyan responsabilidades, ni se presenten irregularidades en la asignación de los brazaletes, ni incumplimiento de los compromisos adquiridos por el condenado beneficiado por la medida judicial. || La aplicación del dispositivo y el costo pagado por él mecanismo, no atiende una demanda periódica, es decir, no se realizan cortes parciales de la población objetivo para el arrendamiento de los dispositivos que se requieran, y así verificar si económicamente es recomendable adquirirlos mediante compra." Informe de marzo 28 de 2011, *análisis del proyecto de Ley de brazaletes electrónicos.* Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, Dirección de Estudios Sectoriales.

[88] Dice la Contraloría al respecto: "Ahora bien, un tema que reviste importancia en el análisis del proyecto, es la utilidad actual de la medida sustitutiva que se pretende modificar en sus requisitos de acceso. || Teniendo en cuenta los fundamentos expuestos, se tiene que los mecanismos sustitutivos son una herramienta de política criminal y penitenciaria. Sin embargo es cuestionable

5.3.4. El veintinueve (29) de abril de dos mil once (2011), en un estudio sobre el *estado actual del plan de construcción, dotación y mantenimiento de infraestructura carcelaria*, indicó que a pesar de los aumentos de los recursos presupuestales destinados a desarrollar la infraestructura, los resultados esperados no se han logrado. La Contraloría, llega a las siguientes conclusiones

> "*Conclusiones*. Pese al enorme esfuerzo presupuestal, las condiciones de vida de varios de los internos del país, no han mejorado por cuanto el hacinamiento sigue siendo muy alto para el total de las cárceles del INPEC.
>
> El Plan de Ampliación de la Infraestructura Carcelaria sólo se cumplió en 80% (100% en AAD y en 60% en CDM) hasta diciembre de 2010 y, por lo tanto, el hacinamiento, disminuyó en sólo 12 puntos de los 28 proyectados (cumplimiento de tan sólo 44%).
>
> Las deficiencias evidenciadas en varios de los centros de reclusión nuevos, se puede observar que si bien la entrega de los mismos ha atenuado la crítica situación carcelaria del país, no son la respuesta más idónea para superarla. La dinámica del crecimiento poblacional y las características que deben tener los centros de reclusión para facilitar la resocialización, requieren de un proceso constante de adecuación de la capacidad carcelaria y de la política criminal, complementado por el rediseño de la infraestructura de los nuevos centros penitenciarios y carcelarios."[89]

Pero no sólo se trata de verificar que no se han encontrado los resultados esperados. También resalta la Contraloría General de la República, que la tasa

---

la medida en el entendido que el beneficiario no deja de estar condenado, y por tanto debe ejercerse sobre el mismo un control y verificar el cumplimiento de las obligaciones que se suscriben, con el fin de evitar que se diluyan responsabilidades. || En nuestro medio se cuenta con un sistema que permite el seguimiento y localización del dispositivo electrónico, lo que no ha sido óbice para que personas que han accedido a este sustitutivo hayan burlado la vigilancia despojándose del mismo, o que hayan continuado realizando conductas delictivas. Dichas situaciones han sido conocidas públicamente y llevan a cuestionar la funcionalidad y control de las medidas sustitutivas. || Respecto a estos cuestionamientos, es importante realizar un diagnóstico que permita identificar las deficiencias del sistema y de la estructura diseñada para el control: recurso humano, infraestructura, sistemas, etc.; y de esta manera adoptar los correctivos para el adecuado funcionamiento de los sistemas de vigilancia electrónica como mecanismos sustitutivos de la pena de prisión, que contribuye a la resocialización del condenado y el deshacinamiento de las cárceles." Informe de marzo 28 de 2011, *análisis del proyecto de Ley de brazaletes electrónicos.* Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, Dirección de Estudios Sectoriales.

[89] Informe de abril 29 de 2011, *Estado actual del plan de construcción, dotación y mantenimiento de infraestructura carcelaria.* Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, Dirección de Estudios Sectoriales.

de crecimiento de la infraestructura carcelaria no puede mantenerse al mismo ritmo, que se han mantenido hasta el momento. El acento presupuestal en la construcción de nueva infraestructura carcelaria, además de inútil, ha afectado notoriamente la posibilidad de destinar recursos a otras áreas, planes o políticas igualmente importantes. Muestra la siguiente información al respecto,[90]

Fuente: Minhacienda – SIIF. Cálculos DES-DJS/CGR.

Aclara la Contraloría: "[en] *términos reales, la inversión en cárceles durante este período creció exponencialmente hasta el 2008 y pasó, en millones constantes de 2010, de $68.000 millones a más de $718.000 millones (Ver gráfica 2). Sin embargo, estos decrecen y se ubican en el 2010 en $131.000 millones, año en el cual se concluyen la mayor parte de las obras del Plan de Ampliación de la Infraestructura Carcelaria y se ponen en funcionamiento un porcentaje importante de los nuevos cupos carcelarios proyectados.*"[91]

Fuente: Minhacienda – SIIF. Cálculos DES-DJS.

[90] Informe de abril 29 de 2011, *Estado actual del plan de construcción, dotación y mantenimiento de infraestructura carcelaria.* Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, Dirección de Estudios Sectoriales.

[91] Informe de abril 29 de 2011, *Estado actual del plan de construcción, dotación y mantenimiento de infraestructura carcelaria.* Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, Dirección de Estudios Sectoriales.

En un estado social y democrático de derecho no tiene sentido dejar de emplear los recursos escasos con que se cuenta, de forma adecuada en urgentes y prioritarios compromisos estatales, por estar invirtiendo gran cantidad del presupuesto en una política pública ineficiente, incapaz de intervenir el problema que busca enfrentar.

5.4. *Defensoría del Pueblo*

La Defensoría del Pueblo también se ha pronunciado en varias ocasiones acerca del sistema penitenciario y carcelario, en sentido similar a como lo han hecho la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República. La vigilancia de la Defensoría también se ejerce especialmente desde la sentencia T-153 de 1998,[92] y con ocasión de otras decisiones judiciales, muchas de ellas propiciadas por la propia Defensoría, bien como accionante, bien como coadyuvante de las acciones judiciales.

5.4.1 En materia de salud, por ejemplo, pueden tenerse en cuenta los informes defensoriales (de la Defensoría Delegada para la política criminal y penitenciaria) '*Situación del servicio de salud en las cárceles de Colombia*' (2003); '*Informe sobre prestación de salud en servicios y carcelarios de Colombia*' (2005); '*informe sobre ejecución del Decreto 1141 de 2009*' (2010). En el ámbito de la salud, la Defensoría se ha preocupado por asuntos concretos como la '*Situación de los internos con enfermedad mental sobrevenida en los establecimientos de reclusión del país.*' (2010).

De los anteriores informes cabe resaltar el presentado en el año dos mil diez (2010), por la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria, sobre la Ejecución del Decreto 1141 de 2009 '*Por el cual se reglamenta la afiliación de la población reclusa al Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones*'. En aquel momento, la Defensoría constató varios de los problemas que, entre otras razones, han dado lugar a la emergencia en materia de prestación del servicio de salud en el sistema penitenciario y carcelario decretada por el Gobierno Nacional [28 de mayo de 2013]. Las conclusiones a las que llega el estudio del dos mil diez (2010) así lo mostraban.[93]

---

[92] La vigilancia de la Defensoría del Pueblo sobre el problema carcelario es anterior a la sentencia T-153 de 1998. De hecho, sus informes fueron sustento para esta decisión judicial.

[93] Entre las principales conclusiones se encuentran las siguientes: "La mitad de los directores de establecimientos penitenciarios y/o carcelarios al igual que funcionarios de la Defensoría del Pueblo considera que CAPRECOM no garantiza la presentación de los servicios de salud a internos e internas. || […] || Muchos de los establecimientos no cuentan con una auditoria o seguimiento al contrato firmado entre el INPEC y CAPRECOM. No hay instrumentos, procedimientos ni manuales que ayuden. || Solamente un 15% de los establecimientos penitenciarios y/o carcelarios del país cuentan con la aprobación en garantía de calidad exigida por el Ministerio de la Protección Social, para prestar servicios de salud en sus áreas de sanidad. || El 30% de los Directores de establecimientos del país no tienen un plan especial para que CAPRECOM atienda oportunamente a los internos e internas, de acuerdo con los manuales y protocolos de seguridad que exige el INPEC. El proceso de asignación de citas es dispendioso. ||

5.4.2. La Defensoría del Pueblo también se ha ocupado de investigar cuál es la situación de que enfrentan las personas consideradas sujetos de especial protección constitucional, cuando se encuentran privadas de la libertad.[94]

[i] Uno de los primeros sujetos de especial protección constitucional a los que la Defensoría hizo referencia, fue a las mujeres, en el informe '*los derechos humanos de la mujer privada de la libertad en Colombia*'. Con información hasta el dos mil cuatro (2004),[95] la Defensoría llegó, entre otras, a las siguientes conclusiones: (1) En materia de hacinamiento, se constató en ese momento [hace casi una década] que la capacidad o lugar destinado para cada interna es reducida, debido a la sobrepoblación y a la inhabilitación de varias celdas, lo que conduce a la violación de los derechos humanos de este grupo. "[…] *El INPEC, como solución de corto plazo, traslada a las internas a sitios de reclusión masculina, en los que se improvisan sitios para su alojamiento. En estos sitios improvisados no se pueden separar las internas condenadas de las sindicadas, ni las de alta seguridad de las de mediana, contrariando así las normas nacionales e internacionales que establecen esa separación de manera estricta.*"[96] Se constataron consecuencias indeseables para los niños y niñas de estas mujeres que tienen hijos menores de 3 años de edad "[…] *no los pueden llevar con ellas, debiéndolos dejar en manos de familiares, amigos o del ICBF*."[97] El desarraigo familiar es un problema que

---

[…] En la mayoría de los establecimientos penitenciarios y/o carcelarios, CAPRECOM no está realizando intervenciones quirúrgicas a la población reclusa debido a procedimientos no POS. || CAPRECOM ha vacunado a pocos internos. En el 91% de los establecimientos penitenciarios y/o carcelarios del país, no se ha realizado vacunación alguna. […]. || El 37% de los directores de establecimientos penitenciarios y/o carcelarios del país manifiesta que a los internos no se le provee oportunamente de los medicamentos recetados. || En el 67% de los establecimientos penitenciarios y/o carcelarios del país no se asigna oportunamente las citas médicas con especialistas por una pobre oferta de la red y por razones de disponibilidad de guardia del INPEC. || Solamente el 71% de los establecimientos […] cuenta con servicio médico. || Apenas el 57% […] con servicio odontológico. || Solamente el 41% […] servicio de farmacia." DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria. 2010 Informe sobre la Ejecución del Decreto 1141 de 2009 '*Por el cual se reglamenta la afiliación de la población reclusa al Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones*'

[94] Los informes y publicaciones defensoriales pueden ser consultados en [http://www.defensoria.org.co]

[95] Dijo la Defensoría al respecto: "La problemática carcelaria tiene como uno de sus sujetos afectados a las mujeres privadas de la libertad. Esta circunstancia hace que sea una destinataria prioritaria de la labor defensorial, por tal razón durante el año 2003, esta Delegada realizó un estudio preliminar en el que se esbozaron algunas consideraciones iniciales sobre el tema. En el 2004 se profundizó en el estudio, llegando a las conclusiones que se consignan en el presente informe." Los informes de la Defensoría del Pueblo suelen fundarse en análisis empíricos, realizados a través de sus defensorías regionales, los cuales dan lugar a las conclusiones y recomendaciones que finalmente son presentadas al público en general, y a las autoridades penitenciarias y carcelarias en particular. Defensoría del Pueblo. Informe '*los derechos humanos de la mujer privada de la libertad en Colombia*'.

[96] Defensoría del Pueblo. Informe 'los derechos humanos de la mujer privada de la libertad en Colombia'.

[97] Defensoría del Pueblo. Informe '*los derechos humanos de la mujer privada de la libertad en Colombia*'. Dijo el informe: "El desconocimiento por parte del INPEC de los requerimientos propios de una reclusión para mujeres, origina los siguientes problemas: - El área de sanidad, especialmente enfermería y hospitalización, no cumple con las indicaciones previstas, en lo

afecta especialmente a las mujeres en el Sistema de prisiones.[98] (2) En materia de salud, se constataron problemas que especialmente afectan a las mujeres en materia de maternidad (la falta de atención médica adecuada durante el embarazo y el posparto y deficiencias en la prestación del servicio de salud materno infantil), y de enfermedades en general (La falta de programas para prevenir enfermedades propias de las mujeres (ver. cáncer de seno, cáncer uterino, accidentes cerebrovasculares, control de la fertilidad y de las enfermedades de transmisión sexual). (3) Se constataron problemas en la alimentación y en el agua;[99] (4) problemas en materia de reinserción ("*existe una dramática falta de programas de capacitación en actividades que preparen a las mujeres para la vida en libertad y que les garantice independencia económica*"); (5) en la entrega de elementos de aseo (internas no reciben los elementos de aseo personal acorde con su naturaleza femenina y su dignidad humana. Tampoco reciben sus uniformes). (6) La Defensoría del Pueblo encontró necesaria la reforma al actual Estatuto Penitenciario y Carcelario para abolir al menos dos (2) sanciones: (a) la suspensión de la visita y (b) la pérdida del derecho de redención de la pena hasta por sesenta (60) días y el aislamiento celular, pues este tipo de sanciones contradicen la filosofía en la que descansa la resocialización o reinserción social y, en tal medida, son irrazonables y desproporcionadas constitucionalmente.[100]

[ii] La Defensoría también presentó el informe '*Indígenas privados de la libertad en establecimientos penitenciarios y carcelarios del INPEC*'. Entre

---

referente a las condiciones sanitarias que deben cumplir las Instituciones Prestadoras de Servicio de Salud y no son adecuadas para la atención de salud de género (ginecología y obstetricia) ni tienen un área específica para la atención de embarazadas y lactantes. || - El sitio donde se realiza la visita íntima no es adecuado ni reúne los requisitos expresados por la Corte Constitucional, en la Jurisprudencia sobre el tema. Salvo, en ciertos establecimientos de reclusión donde se autoriza su realización en las celdas de cada interna. || - Los sitios o zonas de aislamiento son lugares infrahumanos. Carecen de iluminación y ventilación, y no son aptos para la permanencia de persona alguna. || - Los lugares de recepción no cuentan con la privacidad debida ni con los servicios sanitarios necesarios. En algunos centros no existen. "

[98] Dijo al respecto: "La ausencia de políticas razonables relacionadas con los traslados y la fijación del establecimiento para el cumplimiento de la pena privativa de la libertad y con la construcción de nuevos establecimientos de reclusión o las ampliaciones de los existentes en regiones no prioritarias, hacen que en la mayoría de los casos se aleje a las internas de su núcleo familiar o de su lugar de origen." Defensoría del Pueblo. Informe '*los derechos humanos de la mujer privada de la libertad en Colombia*'.

[99] Dijo al respecto: "Los menús no parecen responder a las exigencias nutricionales y al peso especificado en los respectivos contratos para la alimentación de la población reclusa. Por otra parte, en la mayoría de los establecimientos no se dispone del suministro del agua permanente y no se tiene control de la potabilidad de este líquido." Defensoría del Pueblo. Informe '*los derechos humanos de la mujer privada de la libertad en Colombia*'.

[100] Dijo la Defensoría al respecto: "En efecto, la suspensión de la visita impide la relación de familia, aspecto de suma importancia para la persona privada de la libertad pues constituye su principal, y a veces único, referente afectivo. Idéntica consecuencia tiene el aislamiento celular, ya que durante él se le impide a la interna todo contacto con sus visitantes. Similar efecto se produce con la pérdida de redención de la pena, si se tiene en cuenta la dificultad que debe superar la interna para lograr trabajar o estudiar en el ámbito de la prisión y el incentivo que para ella representa la oportunidad de aprender y practicar una actividad que tal, vez signifique la posibilidad de acogerse a un nuevo proyecto de vida diferente a la delincuencia." Defensoría del Pueblo. Informe '*los derechos humanos de la mujer privada de la libertad en Colombia*'.

las principales conclusiones a las que se llegó con información disponible en 2005, se encuentran las siguientes: (1) falta de información sobre la población indígena,[101] se carece de un censo diferenciado que permitiera establecer cuántas personas de tal condición se encuentran en prisión[102] y se desconoce la identidad reconocida y reclamada por en ocasiones;[103] (2) desconocimiento de las autoridades penitenciarias y carcelarias de las normas que protegen a las personas que forman parte de una comunidad indígena[104] y de tales personas, para poder reclamarlos; (3) las "*organizaciones representativas de carácter nacional y regional no cuentan con el recurso humano y económico suficiente para establecer un contacto efectivo y permanente entre el indígena recluso y su cabildo o comunidad que permita legalizar su condición ante el INPEC*". (4) Se constató las dificultades lingüísticas que tiene esta población en prisión;[105] (5) que la asignación de presupuesto no ha sido adecuada ni suficiente[106] –la exigencia o

---

[101] Dijo al respecto: "Es preocupante para la Defensoría del Pueblo la falta de información sobre los indígenas privados de libertad. En éste informe es el primero que da a conocer las particulares condiciones de privación de la libertad de los indígenas en el país: la poca atención que recibe este tema; el hacinamiento, la discriminación, el abandono, la indefensión, la precariedad económica y la falta de atención especializada que impiden a los indígenas sometidos a reclusión ejercer sus derechos fundamentales. ‖ La falta de un censo oficial confiable de esta población reclusa se observa en el ámbito nacional. No obstante, tomando en cuenta las actuales estadísticas oficiales, se puede afirmar que de la población reclusa nacional el 0.9% son indígenas que con relación a la población indígena total del país son el 0.23%." Informe '*Indígenas privados de la libertad en establecimientos penitenciarios y carcelarios del INPEC*'. Informe '*Indígenas privados de la libertad en establecimientos penitenciarios y carcelarios del INPEC*'. Informe '*Indígenas privados de la libertad en establecimientos penitenciarios y carcelarios del INPEC*'.

[102] Dijo la Defensoría al respecto: "Hasta el momento, se carece de un censo diferenciado que permita establecer el número real de indígenas privados de la libertad, determinar los establecimientos carcelarios del país en donde se encuentran ubicados y la situación jurídica de cada uno de ellos. Sin desconocer que el INPEC ha hecho un esfuerzo por tener estadísticas sobre dicha población, esto no nos genera plena confianza, ya que en la presente investigación se han encontrado indígenas que INPEC no reporta." Informe '*Indígenas privados de la libertad en establecimientos penitenciarios y carcelarios del INPEC*'.

[103] El informe de la Defensoría dijo al respecto: "Esta falta de registro como indígena, dentro de la población reclusa de un determinado establecimiento de reclusión se puede derivar del hecho de que muchos de los indígenas que dicen serlo no se encuentran *certificados* por sus respectivas comunidades y esto es consecuencia del rechazo u olvido de sus pares, que los dejan a su suerte en los centros penitenciarios y carcelarios." Informe '*Indígenas privados de la libertad en establecimientos penitenciarios y carcelarios del INPEC*'.

[104] Dijo la Defensoría al respecto: "Asimismo, es evidente el total desconocimiento por parte de las autoridades penitenciarias y carcelarias de las normas que regulan y protegen el derecho de las comunidades indígenas a conservar sus costumbres y tradiciones. Por ello, dentro de la normativa del sistema penitenciario son escasas las directrices que promuevan la efectividad de dichos derechos. Esta deficiencia ha llevado a muchos funcionarios a improvisar poniendo en práctica a su libre arbitrio; medidas y actividades *en favor* de la población indígena reclusa en sus respectivos establecimientos, con el convencimiento de estar haciendo lo adecuado." Informe '*Indígenas privados de la libertad en establecimientos penitenciarios y carcelarios del INPEC*'.

[105] Dijo la Defensoría al respecto: "Muchos de los internos indígenas son monolingües o tienen una comprensión limitada del español, lo que, aunado al desconocimiento total de sus derechos, impide que exijan la efectividad de los mismos, por ello son catalogados por las autoridades penitenciarias como personas muy 'juiciosas' que no presentan queja alguna." Informe '*Indígenas privados de la libertad en establecimientos penitenciarios y carcelarios del INPEC*'.

[106] Dijo al respecto la Defensoría: "En cuanto a la asignación del presupuesto asignado por el INPEC, vemos que no está de acuerdo con las necesidades de dicha población, lo que afecta a un gran número de estas personas. En síntesis, tal disposición no pasa de ser una simple formalidad

condicionamiento de que haya un número mínimo de diez (10) internos indígenas en el establecimiento para poder asignar la partida correspondiente, resulta abiertamente violatoria del derecho fundamental a la igualdad. Es apenas obvio que para el respeto de su identidad cultural tienen tanto derecho a dicha asistencia diez indígenas reclusos que dos o tres de ellos.– (6) "*Ninguno de los establecimientos carcelarios y penitenciarios del país tienen espacios suficientes, donde puedan recluirse a los indígenas privados de la libertad, ni posibilidades de trabajo y estudio que de acuerdo con la entidad cultural les permita ser resocializados; por el contrario, su reclusión resulta altamente nociva para estos, sus familias y las comunidades mismas.* || *Igualmente, la pena privativa de la libertad desarraiga a los internos indígenas de su comunidad, ya que a estos el INPEC los ubica en centros carcelario sin tener en cuenta el criterio de cercanía de su comunidad o resguardo, con detrimento de la conservación de su cultura y diversidad étnica. El distanciamiento de sus familiares y resguardos o comunidades es la queja más frecuente que se registró durante la visita a los diferentes establecimientos de reclusión.*"[107] Así, la Defensoría del Pueblo resalta que el sólo hecho de ser indígena, amplifica la condena de privación de la libertad sobre la persona. Para un colombiano promedio, la situación equivalente es ser privado de la libertad en otro país, lejos de su familia y sus costumbres, y en una institución en la que se habla un idioma que no se conoce, o que se conoce tan sólo parcialmente. Estas cargas hacen, de por sí, el encierro en la prisión más severo y restrictivo de los derechos fundamentales que para el resto de colombianos.

[iii] En dos mil siete (2007), presentó el informe sobre personas con discapacidad, privadas de la libertad; de sus conclusiones cabe resaltar, entre otras, las siguientes: (1) la mayoría de personas discapacitadas en prisión son hombres en edad productiva (30 a 40 años); (2) en los establecimientos no hay espacios especiales para su estadía y los espacios comunes no son sensibles a sus especiales necesidades, esta falta de accesibilidad hace más dramática su estadía en la prisión (situación especialmente grave las 'barreras arquitectónicas' para acceder a sitios de estudio y trabajo, por el efecto que

---

que en teoría estaría satisfaciendo tal requerimiento. En efecto, se observa cómo las mencionadas resoluciones nº 2403 de 2004 y nº 2328 de 2005 adjudican una partida de $13.000.000 y de $15.000.000, respectivamente, que distribuidas en los establecimientos donde hayan un número mínimo de 10 internos indígenas, le correspondería a cada interno una cantidad que a todas luces es insuficiente para llevar a cabo una actividad propia de su identidad cultural. || Además, analizado el contenido de las resoluciones que asignan a los internos indígenas las partidas con cargo al rubro 'de atención social y rehabilitación al recluso' observamos: 1. Estas tienen destinación específica como son**:** 'la adquisición de sábanas, colchones, almohadas, cobijas, útiles de aseo, televisores, ventiladores, VHS, grabadoras para el uso exclusivo de cada comunidad y demás elementos requeridos que permitan desarrollar las habilidades y destrezas manuales del interno indígena, orientados a proteger y preservar su identidad cultural'. || 2. Dicha asignación tiene un monto mínimo de $170.000 y un máximo de 1.620.000 pesos. || 3. Que en el año 2004 estaba a dirigida 24 establecimiento y en el 2005 a 20 establecimientos carcelarios que tuvieran cada uno cobertura mínima de 10 indígenas reclusos." Informe '*Indígenas privados de la libertad en establecimientos penitenciarios y carcelarios del INPEC*'.

[107] Defensoría del Pueblo. Informe 'Indígenas privados de la libertad en establecimientos penitenciarios y carcelarios del INPEC'.

tiene sobre los derechos de la persona recluida tal negación); (3) los establecimientos carecen de ayudas tecnológicas o metodológicas, auditivas o visuales; "[…] *no tienen igualdad de oportunidades para acceder y permanecer en actividades educativas y no existen programas acordes con las diferencias psicofísicas de este grupo poblacional*"; tampoco "[…] *tienen igualdad de oportunidades para acceder y permanecer en actividades laborales y no existen oportunidades laborales que se ajusten a las diferencias psicofísicas*." (4) Concluye además que no sólo existen los problemas, sino que, además, "[…] *no se han establecido programas dirigidos a entender y a solucionar problemas relacionados con la vida digna de una persona con discapacidad*" y, "*en términos, generales no existen profesionales idóneos, contratados por el INPEC, que manejen adecuadamente la problemática inherente a la discapacidad*. || *No existen medios de transporte adecuados para facilitar el traslado de personas con discapacidad, privadas de la libertad, a las diligencias judiciales.*" (6) Finalmente, concluye el informe en los siguientes términos: "*Como resultado del presente estudio se afirma que en los establecimientos de reclusión existen múltiples obstáculos que impiden a los internos con discapacidad ejercer sus derechos y libertades, lo que dificulta su participación en las actividades cotidianas.*"[108] Nuevamente, la calidad de sujetos de especial protección de estas personas se hace evidente y patente. La carga que representan las barreras y obstáculos de accesibilidad implican que la condena de reclusión en prisión se convierte en un castigo notoriamente más severo y, en muchas situaciones, claramente irrazonable y desproporcionado, como impedir su acceso a los lugares en donde pueden estudiar o trabajar, actividades imprescindibles dentro de los procesos de resocialización, tal como han sido planteados y concebidos. No es siquiera racional, impedir a una persona a realizar las actividades que se necesitan para que cumpla el objetivo que se busca alcanzar.

[iv] En dos mil nueve (2009), la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria presentó un informe sobre la '*Situación de las personas identificadas como del colectivo LGBT privadas de la libertad en cárceles de Colombia*'. Entre otras cosas, se concluyó: (1) En la mayoría de los establecimientos carcelarios y penitenciarios no hay un área específica donde están personas del colectivo LGBTI como resultado de la falta de recursos físicos y de la percepción que esto puede ser un factor discriminatorio para este grupo de población, los hombres del colectivo LGBTI prefieren no estar aislados en patios 'especiales'; (2) hay diferentes grados de discriminación hacia personas LGBTI; es más probable que los hombres pertenecientes al grupo Trans del colectivo LGBTI sean agredidos sexualmente por parte de otros internos. (3) Las autoridades carcelarias cuidan en un alto porcentaje a las personas del colectivo LGBTI, especialmente a las personas de sexo hombre. (4) Los establecimientos pueden obligar más a menudo a internos de sexo hombre al corte obligado del

[108] Defensoría del Pueblo. Informe 'Indígenas privados de la libertad en establecimientos penitenciarios y carcelarios del INPEC'.

cabello con la excusa del cumplimiento de las normas internas; es más frecuente y notorio en establecimientos masculinos la prohibición del ingreso de artículos de uso convencional relativos al género femenino como ropa o cosméticos, contrastando con lo sucedido en establecimientos femeninos. (5) Los hombres son más sometidos a malos tratos verbales y/o físicos por parte de la guardia que las mujeres. (6) Las mujeres de la comunidad LGBTI divulgan más fácilmente su orientación sexual y hacen valer mejor sus derechos. (7) En la gran mayoría de establecimientos carcelarios y penitenciarios no existe en el reglamento interno un capítulo especial para la visita conyugal del grupo LGBTI, de hecho, hay dificultades en la implementación de la visita conyugal para el grupo LGBTI. Se restringe por causas especialmente concernientes al desconocimiento de la norma. (8) Un gran número de directores, administrativos y personal de custodia y vigilancia no tiene conocimiento sobre la situación de las personas de la comunidad LGBTI, persisten las creencias erróneas y se perpetúa el heterosexismo, la homofobia y el machismo. Situación que se agrava porque no hay campañas en los establecimientos penitenciarios y carcelarios sobre el respeto a los derechos de la comunidad LGBTI. Algunos miembros de la guardia intentan proteger a las personas LGBTI, pero no han sido formados en el tema para comprender mejor las diferentes situaciones y necesidades de este grupo. (9) Finalmente, dentro de las conclusiones de la Defensoría cabe resaltar que hay algunos brotes de discriminación laboral hacia personas LGBTI reconocidas, especialmente en establecimientos masculinos; igualmente algunos establecimientos discriminan a personas LGBTI en actividades educativas.[109]

5.4.3. En el año dos mil once (2011) la Defensoría del Pueblo presentó un informe sobre el '*seguimiento al cumplimiento de la Tutela N° 971 de 2009*', en el cual se abordó el problema de la no separación de personas sindicadas y condenadas.[110]

5.4.3.1. En esa decisión judicial (T-971 de 2009), la Corte reiteró una de las decisiones adoptadas en la sentencia T-153 de 1998 (toda persona privada de la libertad sindicada de haber cometido un delito, tiene derecho a ser recluida aparte de las personas juzgadas y condenadas de haberlo hecho),[111] a propósito de las mujeres recluidas en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario del Alta y Mediana Seguridad de Valledupar. La Corte Constitucional, teniendo en cuenta este derecho constitucional y, además, que en el caso concreto los hombres sí eran debidamente separados, decidió que "*la no separación entre detenidas o acusadas y condenadas, como sí ocurre*

---

[109] Defensoría del Pueblo. Informe 'Situación de las personas identificadas como del colectivo LGBT privadas de la libertad en cárceles de Colombia'. 2009.

[110] Defensoría del Pueblo, Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria. 2011. *Seguimiento al cumplimiento de la sentencia de Tutela 971 de 2009*.

[111] Dijo la Corte: "La Sala encuentra también que la no separación entre las mujeres condenadas y las detenidas vulnera el derecho a la presunción de inocencia de éstas, porque, como lo ha señalado la Corte *'la reclusión indiscriminada de los sindicados y los condenados constituye una clara violación del derecho de los primeros a que se presuma su inocencia…'* [T-153 de 1998]." Corte Constitucional, sentencia T-971 de 2009 (MP Mauricio González Cuervo).

con el personal masculino es discriminatoria y viola el derecho fundamental a la igualdad de las internas."[112] La Corte decidió tutelar los derechos a la igualdad, a la presunción de inocencia, a la vida y a la integridad personal de las internas detenidas que no están separadas de las condenadas, tanto en el EPCAMS de Valledupar como en los demás establecimientos de reclusión.

La Corte Constitucional estableció dos niveles de protección; uno específico para el caso de las accionantes (separar las sindicadas de las condenadas), y uno de carácter general, para enfrentar ese aspecto del sistema penitenciario y carcelario que, por el caso concreto, se sabe que está siendo desconocido (separar personas sindicadas de condenadas en todo el sistema de reclusión). La orden específica fue al Director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana y Alta Seguridad de Valledupar que, en un término de dos (2) meses, debería tomar las medidas administrativas y presupuestales necesarias para proceder a separar las internas condenadas de las que están sindicadas o acusadas. La orden general fue al Director del INPEC y al Ministro del Interior y de Justicia para que, en el término de dos (2) meses tomaran las medidas administrativas y presupuestales necesarias para proceder a separar las internas condenadas de las que están sindicadas o acusadas en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana y Alta Seguridad de Valledupar y en todos los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país donde esa medida no se aplica.[113]

5.4.3.2. Dos años después de impartidas las órdenes, la Defensoría constató que la regla de encarcelamiento se seguía desconociendo. Dijo en su informe: "*Desde 1997 la Defensoría del Pueblo ha venido denunciando la falta de separación entre condenados y sindicados, esta afirmación fue recogida y apoyada por la Corte Constitucional en la sentencia de tutela N° 153 de 1998, mediante la cual se ordenó al INPEC, entre otros aspectos, que en un término máximo de cuatro años separara completamente los internos sindicados de los condenados. Como respuesta el INPEC, mediante resolución, modificó la denominación y destinación de los 139 establecimientos de reclusión los cuales eran, de conformidad con la nomenclatura del mapa judicial del país: penitenciarías, cárceles de distrito y circuito y reclusiones de mujeres, y los clasificó de la siguiente manera: establecimientos penitenciarios y carcelarios, establecimiento carcelario, establecimiento penitenciario, establecimientos de reclusión especial, establecimientos penitenciarios y carcelarios de alta y mediana seguridad, etc. || Con esta nueva clasificación el INPEC no solo desvinculó del mapa judicial la denominación de los establecimientos de reclusión, sino que además cambió su destinación tradicional, para así 'solucionar' el problema de la mezcla de sindicados y condenados. Con esto el INPEC eludió de manera muy sutil el acatamiento estricto del referido fallo.*"[114] La Defensoría

[112] Corte Constitucional, sentencia T-971 de 2009 (MP Mauricio González Cuervo).
[113] Corte Constitucional, sentencia T-971 de 2009 (MP Mauricio González Cuervo).
[114] Defensoría del Pueblo, Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria. 2011. *Seguimiento al cumplimiento de la sentencia de Tutela 971 de 2009*. Añadió la Defensoría: "[…]

constató que en la cárcel de Valledupar, frente a la que se interpuso la acción de tutela, sí está cumpliendo con la regla, pero no así otras,

> "[…] transcurridos más de dos (2) años de proferida la sentencia de la Corte Constitucional T-971 del 2009, la mayoría de las reclusiones y anexos de mujeres del país no han acatado esta nueva orden judicial. Así mismo han hecho caso omiso de las preceptivas nacionales e internacionales sobre la separación de detenidos(as) y condenados(as)."[115]

El informe de la Defensoría muestra cómo ni la insistencia judicial ni la de los órganos de control, ha servido para que se adopten las medidas de respeto a la dignidad de las personas recluidas en las prisiones.[116]

---

la Defensoría del Pueblo en numerosas oportunidades ha recordado a las autoridades carcelarias que la necesidad de tal separación física constituye una de las fundamentales y más elementales bases de la política penitenciaria, como que de ella depende en parte la aplicación de los principios del tratamiento penitenciario en su sistema progresivo, en cuanto el tratamiento penitenciario sólo es predicable respecto de las personas condenadas. Además, como es bien sabido, esta promiscuidad representa una flagrante violación del derecho fundamental a la *presunción de inocencia* de las personas sindicadas. En efecto, toda persona privada de la libertad debe ser considerada inocente mientras no exista sentencia firme de condena (artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; artículos 14.2, y 6.2 del Convenio de Roma, y artículo 8.2 del Pacto de San José)."

[115] Dijo la Defensoría: "En las visitas de inspección practicadas por funcionarios de la Defensoría del Pueblo para la verificación de la sentencia de tutela 971 de 2009, se constató que en los 42 centros carcelarios destinados para varones donde hay presencia de mujeres y en la gran mayoría de las 11 reclusiones de mujeres los criterios de clasificación que establecen la división o separación entre sindicadas y condenadas no se cumplen o se cumplen parcialmente, lo cual nos lleva a afirmar que hasta el momento Seguimiento al cumplimiento de la Tutela N° 971 de 2009 23 las autoridades carcelarias y penitenciarias no están observando la legislación nacional vigente ni la jurisprudencia referida al tema. || […] || Analizados la totalidad de los datos que arroja el presente estudio se pude afirmar**:** Se cumple a cabalidad la Sentencia de Tutela 971 de 2009 sólo en las dos secciones de mujeres de los complejos de El Pedregal e Ibagué y en las reclusiones de mujeres de Armenia y Manizales. || En 5 de ellas (Bogotá, Sogamoso, Villavicencio, Popayán y Pereira) no se cumple la referida sentencia ya que no se establece totalmente la división entre sindicadas y condenadas. || En Bucaramanga y Cúcuta se cumplen parcialmente estos criterios de división." Defensoría del Pueblo, Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria. 2011. *Seguimiento al cumplimiento de la sentencia de Tutela 971 de 2009*.

[116] Dijo la Defensoría: "En cuanto a la orden inicial de la Corte Constitucional sobre la separación en este aspecto (Sentencia de Tutela Nº 153 de 1998), pareciera que las autoridades concernidas entendieron el plazo de cuatro años allí señalado como un '*periodo de gracia*' dentro del cual estas no adelantaron acción conducente al acatamiento total de la aludida orden judicial. Por ello, en esta sentencia T-971 del 2009 la Corte Constitucional señala que en la actualidad persiste el estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria declarado mediante la sentencia T-153 de 1998, ya que no se ha cumplido el mandato impartido en la misma de separar a los detenidos(as) de los(as) condenados(as), razón por la que la Corte reitera la orden al Director del INPEC y al Ministro del Interior y de Justicia para que en un término de dos (2) meses a partir de la notificación del examinado fallo inicien las gestiones administrativas y presupuestales necesarias para proceder a separar las internas condenadas de las que están sindicadas o acusadas en todos los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país donde esa medida no se aplica. || De acuerdo con lo expuesto, esta Defensoría Delegada recalca que los esfuerzos que tanto el Ministerio de Justicia como el INPEC han puesto en marcha para cumplir con lo ordenado en la sentencia T-153 /98 de la Corte Constitucional, han sido insuficientes y errados: la creación de una nueva clasificación para los establecimientos de reclusión. Esto por cuanto las medidas adoptadas no han solucionado el problema de la división entre reclusos(as) por situación jurídica. En otros

5.4.4. En dos mil once (2011), la Defensoría del Pueblo también adelantó el seguimiento al cumplimiento de la sentencia de Tutela 062 de 2011, a través de la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria, sobre personas de la comunidad LGBTI privadas de la libertad en prisión.[117]

5.4.4.1. En la sentencia T-062 de 2011, la Corte Constitucional decidió reiterar la jurisprudencia sobre protección a las personas recluidas en prisión, para no ser afectadas en sus derechos, en razón a su orientación sexual.[118] Siguiendo tres decisiones judiciales previas –las sentencias T-499 de 2003, T-1096 de 2004, T-493 de 2006– en las que se había hecho referencia a la necesidad de expedir reglamentos respetuosos de la libertad y la orientación sexual.

[1] En la sentencia T-499 de 2003 se tuteló el derecho de una mujer recluida en la Cárcel de Villa Josefina de Manizales, a que se le garantizara el goce efectivo de su derecho a tener una visita íntima con su pareja en condiciones dignas, sin discriminación alguna en razón a su orientación sexual.[119] Teniendo en cuenta que este no es un problema exclusivo de la accionante, o de las mujeres de la cárcel en que ella se encontraba, sino del Sistema penitenciario y carcelario y general, la Corte Constitucional decidió dar una orden de carácter general a la Defensoría del Pueblo que, de ser del caso, recurriera a los recursos judiciales que llevaran a la administración pública a tomar tales decisión y expedir dichos reglamentos.[120]

---

casos, estos esfuerzos se han concentrado en realizar divisiones físicas de algunos espacios de las cárceles, sin contemplar también un trato diferenciado para sindicados(as) y condenados(as) a través de los diversos servicios de los establecimientos penitenciarios y carcelarios." Defensoría del Pueblo, Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria. 2011. *Seguimiento al cumplimiento de la sentencia de Tutela 971 de 2009*.

[117] Defensoría del Pueblo, Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria. 2011. *Seguimiento al cumplimiento de la sentencia de Tutela 062 de 2011*.

[118] Corte Constitucional, sentencia T-062 de 2011 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva, SPV Mauricio González Cuervo).

[119] Corte Constitucional, sentencia T-499 de 2003 (MP. Álvaro Tafur Galvis). Reiteró la Corte: "[…] que las personas privadas de la libertad pueden reclamar oportunidades para afianzar en la intimidad sus relaciones de pareja, y que las autoridades carcelarias no pueden entorpecer sus propósitos, en razón de que la dignidad humana de los reclusos está especialmente protegida, en los artículos 1°, 2°, 4°, 5°, 15 y 16 constitucionales." Por lo que decidió: "[…] la Directora del Reclusorio Villa Josefina de Manizales, y el Director del INPEC accionados, como lo disponen los Jueces de Instancia y atendiendo las precisiones de las sentencias que se confirman, deberán permitir el ingreso de la señora Martha Lucía Alvarez al reclusorio en mención, a fin de que ésta pueda entrevistarse en intimidad con la señora Martha Isabel Silva, o deberán disponer el lugar donde se realizaran tales encuentros, salvaguardando la dignidad y los derechos a la igualdad, e intimidad de las nombradas."

[120] Dijo la Corte: "No obstante la Sala no puede desconocer las dificultades por las que atraviesan los centros de reclusión dada las falencias que dejan al descubierto las reglamentaciones atinentes a las visitas íntimas de los internos, no sólo cuando las solicitan parejas homosexuales, sino en los casos en que quien requiere ingresar al establecimiento i) no posee documentos de identidad, ii) no puede certificar sus antecedentes judiciales y de policía, y iii) hace uso de permiso o cuenta con un mayor grado de libertad, en razón del estado de resocialización en que se encuentra. || En consecuencia se instará a la Defensoría del Pueblo para que impulse las acciones judiciales o administrativas pertinentes para que las autoridades penitenciarias sean conminadas a expedir la

[2] En la sentencia T-1096 de 2004 la Corte Constitucional decidió que "*el INPEC desconoce de forma grave y manifiesta los derechos a la dignidad, la vida, la integridad física y a la libertad sexual de una persona privada de la libertad, cuando no adopta las medidas necesarias para evitar que otros reclusos abusen sexualmente de ella y vulneren sus derechos, en especial si se trata de una persona que pertenece a un grupo que tradicionalmente ha sido discriminado*."[121] De forma similar a lo decidido en la sentencia anterior (T-499 de 2003), se tomaron varias medidas de protección a favor del accionante, a la vez que se indicó a la Defensoría del Pueblo que tomara las acciones correspondientes para que las autoridades responsables de impedir que los reclusos y reclusas sean objeto de violaciones y abusos sexuales le otorguen a ese grave problema la prioridad que merece y tomen medidas efectivas para solucionarlo. Con relación al accionante se ordenó tomar medidas adecuadas y necesarias para (i) proteger inmediatamente su libertad sexual; (ii) ubicarlo en el término de tres meses, en un establecimiento penitenciario y carcelario que asegure su tranquilidad y seguridad personal y corporal; y (iii) adelantar las investigaciones para esclarecer los hechos ocurridos.[122] La sentencia T-1096 de 2004 indicó que se debían adoptar especiales medidas de protección al accionante, para evitar que fuera víctima de retaliaciones o restricciones irrazonables como requisito de su protección. Específicamente se reiteró la sentencia T-153 de 1998 en los siguientes términos: "*recuerda la Corte que* 'la labor de resocialización no consiste en imponer determinados valores a los reclusos, sino en brindarles los medios para que, haciendo uso de su autodeterminación, establezca cada interno el camino de su reinserción al conglomerado social'.[123] *No es aceptable, por tanto, que se pretenda solucionar los inconvenientes del accionante imponiéndole modificaciones a su personalidad tales como, por ejemplo, pretender modificar su orientación sexual*."[124]

[3] Por último, en la sentencia T-439 de 2006, se protegió el derecho de las mujeres privadas de la libertad en la Cárcel Nacional de Mujeres '*Villa Josefina*' de Manizales.[125] Se constataron violaciones a su derecho al debido proceso al trámite de sus solicitudes (demoras irrazonables), al derecho a la defensa (la oficina jurídica la atendía una persona sin formación jurídica, y sin dedicación completa para ello), al ejercicio de actividades deportivas y recreativas (se tenían restricciones y obstáculos irrazonables y desproporcionados para el desarrollo de esas actividades), imposición de

---

reglamentación que esta Sala y el Defensor Regional de Caldas echan de menos, a fin de que los directores de los penales cuenten con criterios claros, generales y uniformes en la materia, que les permitan garantizar a los internos el ejercicio de la sexualidad en condiciones de igualdad, y salvaguardando su dignidad e intimidad, sin desconocer las condiciones específicas de cada establecimiento." Corte Constitucional, sentencia T-499 de 2003 (MP Alvaro Tafur Galvis).

[121] Corte Constitucional, sentencia T-1096 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

[122] Corte Constitucional, sentencia T-1096 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

[123] Corte Constitucional, sentencia T-153 de 1998 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

[124] Corte Constitucional, sentencia T-1096 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

[125] Corte Constitucional, sentencia T-439 de 2006 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra).

reglas disciplinarias absurdamente estrictas o daños personales (obligarlas a realizar labores de aseo, sin contar con los utensilios que impidan daños en la piel). Finalmente, se recordó la especial protección que tienen las personas para no ser discriminadas por su orientación. Se impartieron varias órdenes, orientadas a superar las violaciones a los derechos fundamentales constatadas.[126]

Así, con base en esas tres (3) decisiones previas, la Corte Constitucional resolvió dar varias órdenes con relación Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad de Yopal (Casanare), pero también instrucciones de carácter general para que el INPEC reformará los reglamentos de los establecimientos. Específicamente indicó al respecto: "ordenar *al Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario para que adelante las acciones tendientes a reformar las normas reglamentarias en materia de régimen de los establecimientos penitenciarios y carcelarios, con el fin que resulten compatibles con la protección de los derechos constitucionales de las personas internas de identidad u opción sexual diversas*".[127] La Corte solicitó a la Defensoría del Pueblo hacer seguimiento al cumplimiento de las órdenes dadas.

5.4.4.2. La Defensoría del Pueblo consideró que las órdenes especificas impartidas al Establecimiento Penitenciario y Carcelario habían sido cumplidas,[128] pero se constató que las amenazas a la población LGBTI se mantienen.[129]

---

[126] Corte Constitucional, sentencia T-439 de 2006 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra). La sentencia impartió más de un decena de órdenes, algunas de ellas a las autoridades carcelarias, para que tomaran las medidas adecuadas y necesarias para superar los problemas concretos que habían sido detectados, y otras a autoridades de control, del orden nacional y local, para que hicieran seguimiento a las órdenes impartidas.

[127] En cuanto al caso concreto de la Cárcel de Yopal, la Corte resolvió, entre otras cosas: "*ordenar* al director del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad de Yopal (Casanare) que en el término de un mes […] adelante, con la concurrencia de la Dirección del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – Inpec, un campaña de sensibilización y capacitación a los funcionarios, personal de guardia e internos de esa establecimiento, sobre la protección de los derechos constitucionales de los reclusos y reclusas de identidad u opción sexual diversa, […]" Corte Constitucional, sentencia T-062 de 2011 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva, SPV. Mauricio González Cuervo).

[128] Concluyó al Defensoría al respecto: "(1) Se cumplió con lo dispuesto por la Corte Constitucional en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Yopal, Casanare. (2) Se inició haciendo dicha sensibilización y capacitación a los funcionarios y defensores públicos de Casanare encontrando algunas personas renuentes a tratar el tema y se evidenció mucho desconocimiento frente al tema en este grupo. (3) Se ha establecido que hay buena disposición por parte del INPEC para que la Defensoría del Pueblo lleve este tipo de sensibilización y capacitación a sus funcionarios." Defensoría del Pueblo, Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria. 2011. *Seguimiento al cumplimiento de la sentencia de Tutela 062 de 2011*.

[129] Concluyó la Defensoría al respecto: "(4) Hay un gigantesco déficit de conocimiento frente al tema LGBT y persisten muchas creencias y actitudes erróneas. (5) La homofobia sigue siendo un punto recurrente que origina todas las vulneraciones de Derechos Humanos en la población LGBT. (6) Las direcciones de los establecimientos a los que hemos llegado se han mostrado muy interesados en que se continúe con esta labor pues hablan del desconocimiento general que existe sobre el tema." Corte Constitucional, sentencia T-062 de 2011 (MP Luis Ernesto Vargas Silva, SPV Mauricio González Cuervo).

5.4.5. En el dos mil once (2011), la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria también realizó el estudio Agua potable en los establecimientos de reclusión de Colombia. Muchos de los problemas relacionados con este derecho fundamental siguen estando presentes.

Nivel de riesgo del agua en los establecimientos		*establecimientos*
31% en riesgo	2% Riesgo Máximo Sanitariamente el nivel de riesgo es inviable. Por ningún motivo es apta para el consumo humano y requiere una vigilancia máxima, especial y detallada	el caso del establecimiento de Magangué, Bolívar; Cárcel de Riohacha, Guajira
	18% Riesgo Alto El nivel es considerado sin riesgo sanitariamente. El agua cumple con todos los aspectos y parámetros necesarios para su aceptabilidad	Granada, Meta; Chiquinquirá, Boyacá; Santa Rosa de Viterbo, Boyacá; EPC de Acacías, Meta; Neiva, Huila; Leticia, Amazonas; Sabanalarga, Atlántico; Reclusión de Mujeres de Popayán, Cauca; EPC de Popayán, Cauca; Vélez, Santander; Málaga, Santander; Socorro, Santander; Puerto Boyacá, Boyacá; Pensilvana, Caldas
	7% Riesgo Medio El nivel de riesgo es alto sanitariamente. El agua es no apta para el consumo humano y requiere una vigilancia especial	EPCAMS de Bogotá "La Picota"; Reclusión de Mujeres de Bogotá; Duitama, Boyacá; Colonia Agrícola de Acacias, Meta; Zapatoca, Santander
	4% Riesgo Bajo Sanitariamente el nivel de riesgo es medio. El agua es no apta para el consumo humano pero es susceptible de disminuir con una gestión directa	[El informe no lo indica]
69%	Sin riesgo El nivel es considerado sin riesgo	

sin riesgo	sanitariamente. El agua cumple con todos los aspectos y parámetros necesarios para su aceptabilidad	

La Defensoría también informó que el 40% de los establecimientos no cuentan con apoyo de las secretarías de salud departamentales para analizar su agua y el INPEC carece de una política de mantenimiento de redes y depósitos de agua en sus establecimientos. Los tanques son, sin duda, un problema de múltiples aristas, con un impacto significativo en los derechos de las personas.[130] Para la Defensoría, la deficiencia de la prestación del servicio de agua se debe a varias razones, entre estas están:

> "[1] La ubicación del establecimiento carcelario y penitenciario, ya que no se realizaron estudios de factibilidad que determinaran la disposición o la distancias para las acometidas del agua. || [2] El mal funcionamiento de las bombas, ejemplo de ello es el establecimiento de Barrancabermeja en donde de 12 bombas sólo funcionan 2. || [3] En algunas ocasiones el flujo de agua suministrado por las empresas de servicios públicos no es constante o el volumen no es el requerido, por ello los tanques de almacenamiento no llegan a su tope máximo. || [4] Las líneas de conducción no poseen el diámetro necesario o el trazado de lineamiento permite el fraude del fluido, las conexiones erradas y las pérdidas de fluctuaciones del servicio que estas actividades generan."[131]

La Defensoría advierte que hasta el momento del informe, "[…] *el INPEC no* [había] *adelantado un estudio que determine las necesidades de cada uno de los 144 establecimientos de reclusión en la prestación del servicio básico del agua y así poder determinar las tareas que deben emprender para mejorar la calidad y cantidad de agua en cada uno de ellos*."[132] Son múltiples los

---

[130] Dijo al respecto la Defensoría del Pueblo: "El INPEC no cuenta con convenio con Secretarías de Salud Departamental o Municipal u otras entidades para el apoyo constante o la inspección de los tanques de almacenamiento de agua, ya que como todos sabemos el agua distribuida por cualquier medio contiene residuos (productos de polvo, insectos y otros elementos) que hacen necesario hacer su limpieza y desinfección una o dos veces al año. [Termino ofrecido por el Comité Internacional de la Cruz Roja, en la obra Agua, Saneamiento, Higiene así y Habitada en las cárceles] || Aunque el INPEC ha realizado algunos esfuerzos designando funcionarios (guardias, internos) para el control del agua, esta entidad no cuenta con personas especializadas en la limpieza y [desinfección] de los tanques de almacenamiento, además de este hecho no existe un criterio unificado sobre el tiempo en que se debe realizar la limpieza y [desinfección]. Las encuestas realizadas nos llevan a concluir que el término para la realización varía en cada establecimiento entre 15 días, cada mes o cada tres meses. || Actualmente en el sistema penitenciario y carcelario, existe un gran número de establecimientos de reclusión que presta el servicio básico de agua con interrupciones hasta por varios días; ejemplo de ello, entre otros, están los establecimientos de Valledupar, La Dorada, Barrancabermeja."

[131] DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria. 2011 *Agua potable en los establecimientos de reclusión de Colombia*.

[132] DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria. 2011

problemas que persisten en el sistema penitenciario y carcelario en materia de agua, y muchos de ellos de carácter estructural o de planeación, como, por ejemplo, los problemas que devienen de errores de diseño en las construcciones y los proyectos de ingeniería.[133] Se trata de problemas sobre los cuales, las entidades de control departamental o municipal ya habían alertado a las autoridades carcelarias, tal como deja registro la Defensoría.

5.4.6. El veintiuno (21) de septiembre de dos mil doce (2012), la Defensoría del Pueblo, a través del Defensor Delegado para la Política Criminal, Luis Alfredo Castillo Granados, remitió información acerca de uno de los establecimientos penitenciarios y carcelarios contra los que se interpuso una de las acciones de tutela que se estudian en el presente proceso, la Cárcel de Valledupar, en cumplimiento de las órdenes de vigilancia que se habían dado

---

Agua potable en los establecimientos de reclusión de Colombia.

[133] Por ejemplo, la Defensoría mencionó entre otros: "Cuando se carece de este servicio en los establecimientos, el INPEC no verifica si los carro-tanques utilizados para abastecer el servicio de agua se han desinfectados antes de ser utilizados para el transporte de agua. || En algunos de los nuevos establecimientos el INPEC, como usuario, no ha podido subsanar la situación presentada en el sistema de bombeo, pues está operando este sistema sin ningún tipo de manual de operaciones ni planos ya que Fonade no los ha entregado. Ejemplo de ello lo encontramos en el establecimiento penitenciario de Puerto Triunfo en donde por problemas en el bombeo hubo una baja de presión lo que dio como resultado problemas en el suministro de agua. || En ciertos establecimientos de reclusión para la ubicación de los pozos o tanques no se ha tenido en cuenta determinadas circunstancias, lo que trae como consecuencia que estos sitios se conviertan en nido de roedores, serpientes. Además cuando llueve se inundan trayendo serias consecuencias en la calidad del agua. || En gran número de las actas producto de la actividad realizada por las respectivas secretarías de salud departamental o municipal referente a las tomas o muestreo de agua para el consumo en los establecimientos penitenciarios y carcelarios, se ha dejado constancia de las regulares condiciones en que se encuentran los tanques de almacenamiento del agua, como también de las plantas de tratamiento que no operan óptimamente, debido a que los procesos no están funcionando o están operando de manera incipiente por el daño del sistema de dosificación del desinfectante o por la falta de la prueba de demanda de cloro para las dosis óptimas de este producto y la falta de control de pH y cloro residual libre. || En las visitas realizadas por las diferentes secretarías de salud estas observaron que en algunos establecimientos de reclusión los tanques o pozos no cuentan con tapa de protección para evitar la caída de hojas u otros materiales o de agua lluvia, elementos estos que alteran las condiciones de calidad del agua. Ejemplo de ello es el establecimiento penitenciario y carcelario de Chiquinquirá (Normandia), y el establecimiento penitenciario y carcelario de Líbano. || También se observó en estas visitas que por el deterioro de las redes internas se utilizan mangueras para la conducción del agua a ciertas áreas de los establecimientos de reclusión, las cuales no son actas para tal propósito. Así mismo se observó la falta de revisión o de mantenimiento de los instrumentos tales como el aireador y los filtros de ozono utilizados para la purificación del agua. || En un número mínimo de centros de reclusión el agua se surte de dos fuentes (acueducto municipal y de agua cruda sin tratamiento) que proviene de nacimientos o de pozos profundos, las que al ser mezcladas arrojan un producto que no cumple con la norma de calidad para el consumo humano por presentar contaminación microbiológica, […] Ejemplo de esto lo hallamos en el establecimiento penitenciario de Pensilvania. || Se evidencia en algunos establecimientos la utilización de objetos extraños como medias, plásticos en los grifos y en ciertas conexiones de las redes hidráulicas, lo que trae como consecuencia la contaminación del líquido. || […] || La mayoría de alcaldías, a través de la secretarías de salud, formularon recomendaciones para garantizar la potabilización del agua en los establecimientos de reclusión, ya que las empresas de servicios públicos entregan el agua sin riesgo hasta el medidor y a partir de ese sitio es responsabilidad de la dirección de los establecimientos penitenciarios y carcelarios el buen uso que se le dé al mismo." A esto se suma las deudas que tienen varios establecimientos penitenciarios y carcelarios con las empresas de servicios locales.

a la Defensoría del Pueblo dentro de la sentencia T-693 de 2007.[134] En esta oportunidad se habían tutelado algunos de los derechos fundamentales de la población recluida en ese Establecimiento. En su comunicación, el Defensor Delegado se refirió a la desprotección en materia de acceso al servicio de agua y al suministro de alimentación y de utensilios para comer.

5.5. *Academia, medios de comunicación y opinión pública*

La crisis carcelaria ha sido ampliamente debatida y comentada por los medios de comunicación, por la academia y por los medios de comunicación en general. Al igual que los órganos oficiales de Colombia, los estudios académicos han llegado a las mismas conclusiones sobre el Sistema penitenciario y carcelario. Muchos de los aspectos y dimensiones más graves de esas conclusiones han sido informados y analizados a través de los diferentes medios y tecnologías de comunicación.

La situación de Colombia y su sistema penitenciario y carcelario es grave. Todos los datos aportados al proceso así lo demuestran. Sin embargo, es evidente que el mal supera a Colombia. La crisis de la institución carcelaria como principal herramienta de control social ha tocado mayor fondo en otros países de la región. Una mirada por Latinoamérica muestra que la situación de Colombia se puede agravar; que los problemas de hacinamiento y de violación sistemática de los derechos fundamentales de las personas recluidas en establecimientos penitenciarios y carcelarios del estado, puede ser peor. Tal como lo señaló la Corte Constitucional en 1998 han sido relatos periodísticos y literarios los que a lo largo de esta década y media han relatado las verdades acerca de las cárceles colombianas. Hechos delictuosos de absoluta gravedad y, en ocasiones repugnancia, que han ocurrido en establecimientos penitenciarios y carcelarios, espacios en los cuales, supuestamente no tiene cabida el delito. A medida que los diferentes temas sean tratados, se hará referencia a algunos de aquellos dramáticos relatos.

5.5.1. *Hacinamiento, inseguridad y criminalidad*.

Se ha constatado el grave estado de hacinamiento de los establecimientos penitenciarios y carcelarios, en sus diversos y diferentes grados, según el caso de que se trate,[135] así como el grave impacto que esta situación tiene sobre la población carcelaria. Se ha mostrado los niveles críticos e insoportables de hacinamiento en las principales cárceles del país, y generalizado de otra gran cantidad de centros de reclusión.[136] Y el problema va en aumento. En dos mil

---

[134] Corte Constitucional, sentencia T-693 de 2007 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

[135] Las tasas de hacinamiento nacional son generales; en los casos de cada establecimiento varían mucho. En algunos no hay hacinamiento, y en otros supera el promedio nacional.

[136] Los niveles de hacinamiento que se reportaron son: Riohacha, 326%; Cali, 230%; Medellín-Bellavista 227%; Santa Marta 225%; Bogotá – La Picota, 201%; Armenia, 155%; Bogotá – La Modelo, 144%; Bucaramanga, 141%; Montería, 116 %; Barranquilla, 114%; Itagüí, 114%; Sincelejo, 111%, Pereira, 110%; Pasto, 109%; Quibdó, 109%; Manizales, 106%; Leticia, 94%; Mocoa, 88%; Neiva, 85%; Arauca, 75%; Villavicencio, 72%; Bogotá – Buen Pastor, 71%;

diez (2010), las investigaciones de carácter periodístico tenían reportado el fenómeno;[137] para el año dos mil once (2011) era un hecho notorio que la población de personas privadas de la libertad aumentaba vertiginosamente, los medios masivos de comunicación lo venía reportando.[138]

5.5.1.1. La violencia al interior de las prisiones es un asunto que compete a muchos sistemas penitenciarios y carcelarios en el mundo, pero en especial a aquellos que se encuentran en situación de hacinamiento. La sobrepoblación carcelaria, por sí misma, propicia la violencia.[139] El hacinamiento penitenciario y carcelario lleva a la escasez de los bienes y servicios más básicos al interior de las cárceles, como un lugar para dormir. Esto lleva a que la corrupción y la necesidad generen un mercado ilegal, alterno, en el cual se negocian esos bienes básicos escasos que el Estado debería garantizar a una persona, especialmente por el hecho de estar privada de la libertad bajo su control y sujeción. La prensa, al igual que los escritos académicos, ha mostrado como las personas recluidas en penitenciarias y cárceles tienen que pagar por todo.[140] Conseguir un buen lugar en un pasillo tiene sus costos; conseguir una celda es prácticamente imposible, sobre todo por su altísimo valor.[141] Diferentes analistas de la realidad nacional, en diversos medios de comunicación, han puesto de presente su opinión al respecto. Son voces que coinciden en la gravedad de la crisis carcelaria y de su impacto sobre la dignidad humana y los derechos humanos. Ha sido calificada, entre otros

---

Palmira, 58%; Cúcuta, 53%; Cartagena, 51%; Tunja, 49%. El Espectador. *Hacinamiento y Muerte. Cárceles: "una olla de presión"*, miércoles 7 de noviembre de 2012.

[137] BEDOYA LIMA, Jineth (2010) *Te hablo desde la prisión. Intermedio*. Bogotá, 2010. Para ese momento, se reportaba así la cuestión: "La población reclusa del país es de 102.721 hombres y mujeres, pero sólo hay cupo para 55.060. De la cifra total, aproximadamente 80.000 personas están en centros de reclusión; 22 mil personas más tienen detención domiciliaria; y 3900 personas están con seguridad electrónica (brazaletes)." (p.26). Sobre la cuestión, ver también: BEDOYA LIMA, Jineth Bedoya (2000) *Los patios del infierno*. Carrera 7a. Bogotá, 2000.

[138] Por ejemplo: El Tiempo, *Hacinamiento de las cárceles sin remedio a la vista*, mientras entran 4 personas a los penales, en promedio, solamente una recobra su libertad; 27 de enero de 2011.

[139] DAMMERT, Lucía & ZUÑIGA, Liza (2008) *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*. OEA & FLACSO-Chile. 2008. Se dice al respecto: "[…] las tensiones internas entre los reos se pueden dar por cualquier motivo, casi todo puede ser causa de conflicto, pues las situaciones se ven exacerbadas en el encierro y las reacciones al respecto también pueden ser mayores en contextos de hacinamiento, encierro y ocio."

[140] El Tiempo, El precio que tiene que pagar un preso para poder 'vivir' en La Modelo; 12 de febrero de 2013.

[141] Ver por ejemplo: MAYORGA G. José Luis (2011) *Cárceles, cielo o infierno. Historias de vida*. Agencia de Reporteros Sin Fronteras. Avellaneda, Bogotá, 2011. El relato de una persona que estuvo recluida en la cárcel Modelo en Bogotá dice: "[…] En cuanto al monto y tiempo establecido, los precios eran de acuerdo al lugar que pretendiéramos adquirir, vivir tirado en un pasillo, que no tiene más de ochenta centímetros de ancho, por un largo de cincuenta metros, vale mínimo la suma de trescientos mil pesos, este precio pagaba la persona que le tocaba junto a los baños, por cada pasillo el hacinamiento era enorme, dormían ciento cincuenta internos, esto es como vivir en la calle, el único calor que se siente es el que emanan los cuerpos de tanta personas juntas, porque de resto el inclemente frio de las noches bogotanas, entra por las rejas que dan hacia el patio. Acomodarse en una celda sin derecho a plancha o camarote, solo para dormir amparado por cuatro paredes y escapar de los malos olores y el frío, costaba entre cuatro y cinco millones de pesos, comprar la plancha tenía otro costo, y en caso de querer celda individual también se conseguía, claro que los valores aumentaban […], en esa época una celda, que es lo mínimo que el gobierno tiene que suministrarle a un detenido llega a costar hasta cuarenta millones de pesos."

términos, de "*insostenible*".[142] Por ejemplo, las condiciones de extorsión y chantaje, generan recursos que, en el contexto del conflicto armado, se convierten en un botín de guerra.[143]

5.1.1.2. De hecho, se ha resaltado públicamente la clara relación entre el hacinamiento y el aumento de muertes de las personas recluidas.[144] La Cárcel de Bellavista en Medellín, uno de los establecimientos que están acusados dentro del presente proceso, fue presentada como un ejemplo de esta situación de violencia y muerte a la que es sometida una persona cuando es recluida en una penitenciaria o cárcel del Estado. Dijo un diario de circulación nacional al respecto: "*Las condiciones de Bellavista han provocado múltiples problemas en los últimos años. De 2008 a 2012 hubo un registro de 1.299 lesionados, 12 muertes violentas y 52 muertes naturales. Sobre esto último, la Personería de Medellín observa —en concreto acerca de las 18 muertes de 2012—, que según versiones de las familias, al parecer ocurrieron por falta de atención médica oportuna.* […]"[145] Las condiciones de hacinamiento de personas que, además, hacen parte de organizaciones como los 'combos', aumenta las posibilidades de riñas y violencia.[146] En sentido similar, otro diario de

---

[142] Por ejemplo, el columnista Nicolás Uribe Rueda dijo al respecto en su columna de El Espectador (29 septiembre de 2012): "La situación de las cárceles colombianas es simplemente insostenible. Las condiciones mínimas de salubridad e higiene son inexistentes. Para dormir, los presos se amontonan en las celdas, se recuestan en los pasillos, cuelgan hamacas de los techos y hasta se acomodan en los baños. El hacinamiento general llega al 40% y, como si eso fuera poco, en algunos centros carcelarios no hay servicios públicos y la comida es precaria."

[143] Ver por ejemplo: MAYORGA G. José Luis (2011) *Cárceles, cielo o infierno. Historias de vida*. Agencia de Reporteros Sin Fronteras. Avellaneda, Bogotá, 2011. Se dice al respecto: "[paramilitares y guerrilleros], además del poder total de la cárcel, vieron en las finanzas un fuerte botín, al grado que los paracos enviaban parte de sus ingresos al comandante mayor de ellos que se encontraba recluido en la zona de máxima seguridad. La guerrilla por su parte utilizaba sus ganancias en manutención y adoctrinamiento de sus presos, lo mismo que en compra de armamento […]" (p. 27).

[144] Ver por ejemplo: El Espectador. *Hacinamiento y Muerte. Cárceles: "una olla de presión"*, miércoles 7 de noviembre de 2012. Dijo el informe: "*Muerte de reclusos en aumento*. La violencia y los problemas de salud que se registran en las cárceles del país, debidos al hacinamiento, se ven reflejados en las estadísticas que reportan las autoridades frente a los asesinatos, las muertes por enfermedad y los fallecimientos por supuesta falta de atención médica. || Los recientes escándalos por la muerte de reclusos como Alexander Martínez Palacio o Pedro María Serna, ambos en la prisión de Bellavista (Medellín), son evidencias de los problemas que hay en las instalaciones carcelarias. En estos casos, sus parientes denunciaron que fallecieron por demoras en la atención médica. || De acuerdo con el INPEC, en los últimos cinco años se han reportado 500 muertes de personas que estaban bajo su custodia. Las estadísticas muestran que la cifra ha aumentado año tras año. En 2008 se reportaron 47 fallecimientos; en 2009, 56; en 2010, 112; en 2011, 138, y este año [a 7 de noviembre] van 140. Las causas han sido homicidio, suicidio, muerte por enfermedad o muerte natural."

[145] El Espectador, '*Cárceles al tope*'; 2 de mayo de 2013.

[146] En noviembre de 2012 se reportaba: "El patio uno de Bellavista, uno de los más pequeños de esa cárcel de Antioquia, se convirtió en un campo de batalla de grandes dimensiones. Decanas de presos, con armas de fuego, cuchillos y otros objetos cortopunzantes, se trenzaron en una pelea que dejó 25 heridos, cinco de ellos graves." Luego de hacer referencia a la situación constatada por la Corte Constitucional en la cárcel Bellavista en 1998 en la sentencia T-153 de aquel año, indicó: "Quince años después, Bellavista no ha cambiado mucho. Si bien la capacidad aumentó a 2.424 internos, la cantidad de presos es más de 8000. Estas cifras la ubican como la segunda cárcel de Colombia, de las 141 que hay, con más internos, y como la primera en hacinamiento, con un 230%. || A esto se suma la precariedad de su infraestructura, tras comenzar operaciones en 1976

circulación nacional reportó que un informe reciente sobre la Cárcel Modelo había mostrado que la violencia es la cárceles es una situación que persiste; "[*hay*] *droga, celulares, venta y compra de armas, crimen. Todo lo que en teoría no debería existir en una cárcel. Los internos lo ratificaron. Lo propio hizo el INPEC:* 'Aquí hay altas tasas de delincuencia que confluyen en los centros de reclusión', *respondió la entidad*."[147]

5.1.1.3. La relación entre la situación de hacinamiento y el delito es múltiple. Por un lado, como se ha revelado, las personas que entran a las prisiones se encuentran sometidas a la posibilidad de ser víctimas de delitos. Se ratifica que son, claramente, una universidad del delito. Lo cual las hace extremadamente peligrosas. Son lugares en los que, se ha dicho, "*puede ocurrir cualquier cosa*".[148] El aumento del hacinamiento, por mencionar tan sólo una arista del problema, correlativamente va aumentando el riesgo de que una persona sea violentada, incluso de que muera.

El Sistema penitenciario y carcelario ha sido contraproducente, al no acabar con el delito sino reproducirlo. Esto ha ocurrido con relación a las personas privadas de la libertad pero también con aquellas encargadas de vigilar y cuidar, que han terminado inmersas en la vertiginosa vorágine de violencia que consume a las prisiones. El dieciocho (18) de agosto de dos mil once (2011), el editorial de un diario de circulación nacional resaltaba la importancia de la cuestión, haciendo alusión a grotescos casos concretos y específicos (como el de una Directora de un establecimiento que presuntamente otorgaba beneficios, a cambio de favores sexuales) y a situaciones estructurales, como la complejidad de las organizaciones sindicales, que son usadas, en ocasiones, para evitar que se despida a personas de la Guardia involucradas en actos delictivos.[149] Sin esta corrección

---

con unos 400 internos. 'La estructura del patio dos me preocupa porque la veo muy débil y nos puede hacer un gran daño en un día de visita. En el patio 10 los baños están en pésimas condiciones', expresa Rodrigo Ardila, personero de Medellín." El Espectador, *Entre el hacinamiento y los 'combos'*; 6 de noviembre de 2012.

[147] El Tiempo, La cárcel donde viven los que 'comen callados'. Casi 9.000 seres humanos pasan sus días en celdas sucias lidiando con riñas, droga y el poder del dinero. 6 de junio de 2013.

[148] Nicolás Uribe Rueda dijo al respecto en su columna de El Espectador (29 septiembre de 2012): "En un ambiente como éste es posible que suceda cualquier cosa, y en ausencia de controles, las cárceles se convierte en universidades del delito. Esta semana, por ejemplo, un interno acabo con la vida del Director de la cárcel de Villanueva, en medio de una fiesta acompañada de licor al interior del centro penitenciario […]"

[149] El Tiempo, Editorial, *Cárceles, en emergencia*; 18 agosto de 2011. "Recientes informes periodísticos han confirmado el profundo nivel de corrupción administrativa y la degradación institucional del sistema carcelario. A los problemas de hacinamiento se añaden graves denuncias contra funcionarios del Instituto Penitenciario y Carcelario (Inpec). Por acción, omisión y hasta complicidad, miembros de la guardia y directivos están envueltos en esquemas de extorsión, falsificación de beneficios, tráfico de droga, facilitación de fugas y acceso a objetos prohibidos. ‖ Como se afirmaba hace poco en este mismo espacio, los centros de reclusión son una de las áreas indómitas del Estado. Sus problemáticas van desde la sobrepoblación hasta el flagrante comportamiento criminal de los guardianes. El sobrecupo es imparable: por cada prisionero que sale, cuatro entran. De acuerdo con estimaciones oficiales, el año entrante se podría romper la barrera de los 100.000. ‖ Junto al hacinamiento, que atenta contra los derechos de los detenidos, se encuentran las actividades delictivas de presos y de personal del Inpec. Los detalles de estas

estructural, se resalta, los demás cambios normativos, como la reforma al Código Penitenciario, o las nuevas instituciones que se construyan o cuerpos de funcionarios que se contraten, se corromperán nuevamente.[150] La cantidad de organizaciones sindicales al interior de la guardia ha sido señalada una y otra vez como uno de esos obstáculos que impide tomar medias de fondo que logren una transformación real.[151] Mientras tanto, aquellos funcionarios de la Guardia que desean realizar su labor de la mejor forma posible, respetando el orden constitucional vigente, no disponen de los medios que les permitan respetar, proteger y garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad como corresponde.

Pero el Sistema penitenciario y carcelario actual no sólo representa un peligro para las personas que se encuentran recluidas en prisión, bien sean detenidos, condenados o tengan alguna otra condición (hijos e hijas de mujeres privadas de la libertad o, temporalmente, funcionarios, personal de la guardia, visitantes o periodistas, entre otros). La prensa nacional ha dado cuenta del riesgo real y presente que implican las prisiones para las personas que están en libertad. No sólo se trata de la posibilidad de reincidencia en mayores y más graves conductas delictivas cuando las personas regresan a las calles, sino en la posibilidad real de que desde las prisiones se cometan graves delitos contras las personas que están fuera de ellas, en libertad.[152] La cuestión ha sido presentada en los siguientes términos,

---

operaciones son escandalosos y desvirtúan cualquier aspiración de resocialización. Todo lo contrario: hoy en día los establecimientos carcelarios colombianos son sucursales adicionales de la criminalidad común, organizada, narco y guerrillera. || El propio director del organismo, el general Gustavo Ricaurte, denunció que en los últimos 6 meses relevó a 81 funcionarios de las direcciones de muchas de las 144 cárceles. […]".

[150] El Tiempo, Editorial, *Cárceles, en emergencia*; 18 agosto de 2011. "La existencia de 37 sindicatos en el Inpec ha degenerado en la más descarada impunidad de sus integrantes, a pesar de las más de 8.800 investigaciones disciplinarias. Hay como mínimo dos guardianes con condenas de la justicia que siguen activos porque gozan del fuero sindical. Es inaceptable que en toda Colombia no exista un juez que levante la protección laboral de convictos que están en el otro lado de los barrotes. […] El esfuerzo del diseño organizacional tiene que concentrarse en echar por la borda los lastres sindicales, disciplinarios y delictivos que acabaron con la entidad. Una celeridad similar debe experimentar el trámite de la reforma del Código Penitenciario en el Congreso. Sin un marco para la administración de las cárceles, los sistemas de reducción de penas y los esquemas de permisos y beneficios, el organismo que surja no tardará en corromperse como su antecesor. || Estos cambios estructurales necesitan acompañarse de medidas drásticas e inmediatas que cautericen los casos de corrupción e indisciplina que tienen a las prisiones colombianas convertidas en territorio mafioso."

[151] Ver por ejemplo: BEDOYA LIMA, Jineth (2010) *Te hablo desde la prisión. Intermedio*. Bogotá, 2010. Dice al respecto: "[…] gran parte de los problemas que se han presentado en las últimas cuatro o cinco administraciones del INPEC, obedecen ente otras cosas a la existencia de 32 sindicatos de guardianes. […] Esto ocasiona ingobernabilidad e imposibilidad para administrar un sistema penitenciario que no cuenta con un cuerpo de custodia y vigilancia unido y que se rija por las mismas directrices, como ocurre en otros organismos (Policía y Ejército). Sin contar con los precarios salarios con los que cuenta la guardia, convirtiéndolos en funcionarios más vulnerables e inconformes." (p. 33).

[152] El 23 de enero de 2011, *Llamadas desde la cárcel*. El Tiempo reportó que un asadero de Neiva había sido extorsionado a pagar dinero a cambio de seguridad, en nombre de la guerrilla, pero el Gaula de la Policía Nacional descubrió que era delincuencia común, haciendo llamadas desde la cárcel.

> "[…] la corrupción sigue siendo el punto débil del sistema. Desde las cárceles se extorsiona e intimida, y hasta algunos años se presentaron casos inverosímiles de secuestros y extorsiones dentro de las mismas celdas, que dejaron en la ruina a los familiares de los internos. Los medios de comunicación registraron hasta la presencia de comandos suicidas que trabajaban a sueldo para pagar un día de existencia."[153]

5.5.1.4. El problema carcelario colombiano no dista mucho de los problemas de la región, sin embargo, el conflicto armado y su relación con el crimen organizado implican riesgos y peligros particulares, que deben ser considerados especialmente. Existen sectores completos de las penitenciarías y de las cárceles, por ejemplo, que han sido tomados por los bandos ilegales en conflicto, y que han pasado a actuar como frentes de combate.[154] En tal medida, las cárceles han llegado a ser escenario de batallas campales, en las que algunos internos incluso han llegado a emplear armamento de asalto en contra de otros internos, de las autoridades carcelarias y penitenciarias o de miembros de las fuerzas armadas, cuando su presencia ha llegado a requerirse.[155]

La situación que viviera la cárcel Modelo en el año dos mil (2000), con combates similares a los que libraban los paramilitares y los guerrilleros, se controló en gran medida por parte de las autoridades, como lo cuentan algunos autores que formulan también las denuncias de lo ocurrido.[156] Se implementaron nuevas políticas a nivel nacional. Por ejemplo, en "[…] *La Modelo fueron cerrados todos los túneles y cajones que había en su interior. También [se] eliminó la circulación de dinero, prohibió el uso de*

---

[153] BEDOYA LIMA, Jineth (2010) *Te hablo desde la prisión.* Intermedio. Bogotá, 2010.

[154] MAYORGA G. José Luis (2011) *Cárceles, cielo o infierno. Historias de vida*. Agencia de Reporteros Sin Fronteras. Avellaneda, Bogotá, 2011. En una narración sobre la cárcel Modelo se cuenta: "La guardia nos acompañaba únicamente hasta un punto, donde fuimos recibidos por un grupo de presos que representaba a los plumas (jefes) de los patios. En este lugar se seleccionó al personal: quien perteneciera a cualquiera de los grupos organizados al margen de la ley, era recibido como si llegar a su casa. El resto, los sociales, éramos interrogados para determinar el delito por el que veníamos, […] los [delitos] de lesiones personales, hurto en general y violación van al sur; los recién llegados que ingresaban al ala sur, eran recibidos por miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia, los cuales después de un tratamiento psicológico que consistía en sumergirlos dos horas en el tanque de agua, […]. Al que observaran sacando la cabeza, sin intención de negociar, inmediatamente le descargaban un garrotazo por donde cayera, […]. A los quince minutos empezaron a verse personas aterradas, casi a punto de ahogarse y prefirieron llegar a algún acuerdo. […]. ‖ A la mayoría del personal nuevo, lo condujeron hacia los túneles, el lugar destinado para quienes no tenían capacidad de cancelar cuotas grandes, […]. ‖ A otros de nosotros después de haber negociado, nos pusieron en contacto vía celular con nuestras familias, ellas tenían que garantizar que el acuerdo al que habíamos llegado en la cárcel se cumpliera. […]." (p. 24 y ss). Al respecto ver también: CORTÉS URQUIJO, Fredy Julián (2011) *Te cuento desde la prisión*. Asociación Sindical de Profesores Universitarios. Bogotá, 2011.

[155] Al respecto ver, por ejemplo: BEDOYA LIMA, Jineth (2010) *Te hablo desde la prisión. Intermedio*. Bogotá, 2010. AGUDELO T. Fabio Enrique (2008) *Modelando en el infierno*. Digicali. Colombia, 2008.

[156] Así por ejemplo: MAYORGA G. José Luis (2011) *Cárceles, cielo o infierno. Historias de vida*. Agencia de Reporteros Sin Fronteras. Avellaneda, Bogotá, 2011.

electrodomésticos (nevera, aire acondicionado, estufas, ventiladores, planchas, equipos de sonido, DVD). También [se] acabó con los caspetes, que eran tiendas 'restaurantes' que funcionaban en los patios y eran manejados por los propios reclusos, lo que generaba aún más corrupción. […]".[157] No obstante, muchos de los problemas se mantienen o han tomado nuevas formas; el dinero, por ejemplo, ha sido reemplazado por tarjetas para llamar o por cupos en el almacén.[158]

5.5.1.5. Uno de actos de violencia más graves a los que han llegado a ser sometidas algunas personas recluidas en prisión, son los linchamientos y violaciones, que pueden concluir en el asesinato, y en el descuartizamiento y desaparición del cadáver de la persona, de maneras crueles e inhumanas. Son hechos que han sido consignados en relatos periodísticos y de denuncia,[159] así como en informes oficiales y en casos adelantados ante la justicia.[160]

En la medida en que se trata de una situación prohibida, pero que se sabe que ocurre comúnmente, se ha convertido en un estado de cosas tolerado y aceptado de facto. Eso ocurre. Sin embargo, la situación de violencia se ha institucionalizado y normalizado tanto, que pareciera aceptada. Se sabe que actos de violencia inhumana y extrema ocurrirán y no se toman las medidas adecuadas y necesarias para impedirlos.[161] De hecho, como otras prácticas

---

[157] BEDOYA LIMA, Jineth (2010) *Te hablo desde la prisión. Intermedio*. Bogotá, 2010; p. 30.

[158] Sobre la cárcel y el conflicto ver, por ejemplo: Beltrán Villegas, Miguel Ángel (2013) *La vorágine del conflicto colombiano*. desde abajo. Bogotá, 2013.

[159] Ver por ejemplo: MAYORGA G. José Luis (2011) *Cárceles, cielo o infierno. Historias de vida*. Agencia de Reporteros Sin Fronteras. Avellaneda, Bogotá, 2011. (p. 193 y ss).

[160] Al respecto ver, por ejemplo: Corte Constitucional, sentencia T-1096 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Más adelante, en las consideraciones de la presente sentencia, se hará relación a la situación en la región de las américas. El 14 de noviembre de 1994 el diario El Tiempo reportaba el asesinato de un colombiano condenado por violación en una cárcel de Ecuador así: "De veinte machetazos, uno de los cuales lo decapitó, fue asesinado este domingo en la cárcel de Quito el violador y sicópata colombiano Daniel Camargo Barbosa, conocido como El monstruo de los mangones, informó un vocero del penal capitalino."

[161] BEDOYA LIMA, Jineth (2010) *Te hablo desde la prisión. Intermedio*. Bogotá, 2010. En el texto se recoge el testimonio de un guardia del INPEC que ha trabajado en varios centros penitenciarios (La Modelo, Bellavista, El Barne y La Picota), en los siguientes términos: "[…] '*Todas son iguales, con mañanas diferentes, pero los mismos problemas: hacinamiento, corrupción, la ley del más fuerte, la guerra por el poder, las injusticias del sistema y los atropellos contra los recién llegados, que si no son hábiles para defenderse, reciben la inaugurada del comité predestinados para esos menesteres*. || La llamada 'inaugurada', es quizá la antesala a un abismo. Los internos que son conocidos, que han tenido entradas anteriores, jefes de bandas organizadas o los que llegan recomendados y encargados a los directores de cárceles o por medio de la guardia, saben de antemano que tendrán asignado un patio aceptable, un cambuche económico y en el mejor de los casos, una celda. Pero los que nunca han sabido lo que es pisar las puertas de la cárcel o tienen deudas pendientes con la sociedad o con otros reclusos debe prepararse para morir en el intento o tener la experiencia más amarga de su vida. || '*En estos años he tenido que ver, bajo la complicidad del silencio por mi propia seguridad y la de mis compañeros, como son apaleados, pateados, violados, ultrajados, cantidad de novatos que llegan y reciben la inaugurada. A los que les va mejor, sólo tienen que entregar el reloj, los zapatos, la muda de ropa* […] || *A otros, además de dejarlos en puros calzoncillos, les aplican la 'tenebrosa', que consiste en colocarle una bolsa negra en la cabeza, luego sumergirlo en una alberca, hacerlo pasar por una hilera como de cuarenta hombres y cada uno le va dando una palmada en la espalda o una patada, luego vienen los calvazos y si el cliente había entrado recomendado para que fuera dejado fuera de circulación,*

criminales que ocurren al interior de las cárceles y parecen ser invisibles, los servicios de venganza y violencia física pueden ser contratados desde el exterior por los parientes y allegados de las víctimas, desconociendo así los principios fundamentales de una sociedad libre, democrática, fundada en el respeto a la dignidad humana.[162] Se alega que incluso que son personas que murieron en su ley, pero que en realidad, se trata de personas que son asesinadas bajo la custodia del Estado, en situaciones previsibles y que quedarán en la impunidad por la ley del silencio que impera en las cárceles.[163] Es una realidad que ha ocurrido en el pasado y que aún persiste, que enfrentan victimarios y víctimas, dentro o fuera del país.[164] El veintidós (22) de enero de dos mil trece (2013) se reportó la captura de una persona sindicada de haber violado y matado una niña en Cúcuta; cuatro días después, el veintiséis (26) de enero de del mismo año se informó que había sido apuñalada en la cárcel.[165] Se trata de violentas afectaciones a la vida y a la integridad, anunciadas y previsibles.

---

después de golpearlo y violarlo, la emprende con él a puñaladas y a veces a tiros. A algunos los descuartizan para deshacerse rápido del cuerpo'." (p. 86 y 87).

[162] BEDOYA LIMA, Jineth (2010) *Te hablo desde la prisión. Intermedio*. Bogotá, 2010. La periodista relata esta escabrosa historia: "Muchos han alcanzado a pisar la puerta de la primera reja y ya están muertos aunque sigan caminando. […] Fue el caso del joven de veintitrés años conocido como 'Jhonny el Leproso' un reconocido delincuente de Bogotá, quien había asesinado, violado, descuartizado e incinerado a más de 45 personas. ‖ Muchos familiares de las víctimas intentaron hacer contacto con internos dentro de La Modelo, pero la justicia de la cárcel se les adelantó. Veinticuatro horas después de ser capturado en la zona de Fontibón, fue trasladado a la cárcel. Llegó en el tren de remisiones de las estaciones de policía, luego fue remitido a las llamadas jaulas primarias, y a las once de la noche le asignaron el patio uno. Quince minutos más tarde fue linchado, le aplicaron la tenebrosa y murió asfixiado con el peso de quince hombres, no sin antes recibir siete puñaladas y nueve disparos. ‖ El Jhonny el Leproso llenó páginas judiciales en diarios y ocupó un puesto destacado en las noticias del día siguiente. […]" (p. 88 y 89).

[163] La muerte de Johnny El Leproso fue presentada por el diario El Tiempo bajo el título: *Johnny El Leproso murió en su ley* el 13 de junio de 1998, una semanas después de que la Corte hubiera dictado la sentencia T-153 de 1998 (28 de abril). Dijo el diario al respecto: "[…] Al ver el arribo del cuerpo de custodia, la algarabía de los internos se acabó. Un grupo de reclusos salió corriendo, mientras otro prefirió hacerse el dormido y arroparse en el suelo con cobijas y periódicos. Los miembros de vigilancia sólo escucharon allí los quejidos de un hombre que agonizaba tirado en el piso. ‖ Se le acercaron, pero ya estaba muerto. Su cuerpo tenía un sinnúmero de moretones y su ropa estaba ensangrentada y literalmente vuelta pedazos. En cuestión de segundos verificaron su identidad. Se trataba de John Jairo Moreno Torres, conocido en los medios judiciales como Johnny el leproso. ‖ Era el mismo que durante años atemorizó con su banda a cientos de familias del sector de Fontibón, al occidente de Bogotá, y que fue capturado al ser sindicado de cuatro crímenes. […] ‖ Los guardias intentaron establecer con exactitud qué había ocurrido, pero los reclusos prefirieron en ese momento guardar silencio. Nadie vio nada, relata un alto oficial de la Policía […]" En los días siguientes llegaron varias cartas a la Mesa de Trabajo de la cárcel, de amigos o familiares de las víctimas, que felicitaban a los internos que lo habían asesinado. Aunque el caso fue muy sonado por la calidad del personaje, no se trataba de hechos ajenos a la cotidianidad de la cárcel Modelo. BEDOYA LIMA, Jineth (2010) *Te hablo desde la prisión. Intermedio*. Bogotá, 2010.

[164] Por ejemplo, el 17 de mayo de 2002, radio Caracol reportaba que "Uno de los acusados por el asesinato [y violación] de una joven colombiana en el sur de Florida (EEUU), fue trasladado a una celda especial de la cárcel en la que está detenido, después de que se descubrieran planes de otros prisioneros para matarlo."

[165] Ver El Tiempo, 'Hombre que asesinó a niña en Cúcuta fue enviado a prisión' (22 de enero de 2013) y 'Apuñalan en cárcel de Cúcuta a hombre que violó y mató a niña' (26 de enero de 2013).

5.5.1.6. La prueba de la gravedad de la situación que enfrentan las personas privadas de la libertad en penitenciarias y cárceles colombianas, es el riesgo de que puedan ser objeto de secuestros. Aunque parezca increíble, una persona privada de la libertad puede ser víctima del delito de secuestro dentro de la propia prisión. Los grupos organizados de poder al interior, pueden sacar a una persona del patio que le fue asignado y esconderla en otra celda o lugar de la cárcel, hasta que algún pariente o amigo cancele el dinero para que se le deje en 'libertad' y pueda volver a vivir las condiciones normales de privación de la cárcel. Secuestrar a una persona privada de la libertad, al interior de prisión a la que el Estado la confinó, condenada o preventivamente, es quizá una de las pruebas más grandes de la crisis por la que atraviesa el Sistema penitenciario y carcelario colombiano.[166] El siete (7) de mayo de dos mil trece (2013), un diario regional reportaba un secuestro en la cárcel de Picaleña.[167]

5.5.2. *Tratos crueles, inhumanos e indignos*

En las condiciones de hacinamiento y deterioro de la infraestructura penitenciaria y carcelaria, así como de los servicios que se presentan en cada establecimiento, la posibilidad de que se den tratos crueles, inhumanos e indignos aumenta notoriamente. La deshumanización de las personas en los actuales contextos carcelarios es evidente. Las condiciones en que son mantenidas las personas privadas de la libertad, por ejemplo, suelen ser relacionadas con las condiciones en que existen algunos de los animales relegados en nuestra sociedad a los lugares de suciedad.[168]

Por ejemplo, las personas que son sancionadas dentro de los establecimientos de reclusión, en ocasiones, son sometidas a condiciones inhumanas e indignantes. Así lo constató la Procuraduría en la Cárcel de Medellín, tal como fue reportado por la Prensa: "*En Bellavista se pudo observar que estas celdas tienen una proporción de 2 metros de ancho por 8 de largo denominada el 'rastrillo', sin unidad sanitaria ni ducha, ni colchones. Allí encierran a los reclusos que son castigados por convivencia, y que al pasar a esta celda pierden todas sus pertenencias; ropa, colchones, y cualquier otro bien que pudieran poseer. Para el 11 de diciembre se encontraban 15*

---

[166] AGUDELO T. Fabio Enrique (2008) *Modelando en el infierno*. Digicali. Colombia, 2008. p. 37.

[167] El Nuevo Día. 7 de mayo de 2013, '*Secuestrado recluso dentro de la cárcel de Picaleña*'. Dijo el diario tolimense al respecto: "Un secuestro al interior de la cárcel de Picaleña por parte de un grupo de internos a un recluso, parece ser una voz de máxima alerta frente a la situación que atraviesa el complejo carcelario en Ibagué. || Santiago Ramírez, defensor del Pueblo, confirmó ayer durante el evento de socialización de las nuevas reformas al código penitenciario, el plagio del cual fue víctima un interno, al parecer, a cambio de dinero. Este hecho se habría presentado en uno de los patios de las antiguas instalaciones del complejo. || El funcionario señaló en su momento que la víctima sufrió algunas lesiones por parte de los secuestradores y se espera que las autoridades inicien la investigación pertinente. El interno interpondrá una denuncia. || A este acontecimiento se suma un posible amotinamiento que se iba a adelantar por algunos internos el pasado viernes, como una manera de protestar por las condiciones precarias en las que están viviendo en el centro de reclusión."

[168] El Tiempo, *En la cárcel los reclusos están como las ratas*. Dice el Magistrado del Consejo de la Judicatura tras la visita a cárcel de Villavicencio; 29 de mayo de 2013.

reclusos quienes manifestaron estar allí desde hace un mes sin recibir sol y hacer sus necesidades fisiológicas en un tarro; sólo los sacan a las duchas en horas de la tarde cuando todo el personal se encuentra encerrado en los pasillos. Su palidez es evidente."[169]

El deterioro de los establecimientos carcelarios y penitenciarios en uno de los problemas estructurales que, sumado al hacinamiento, generan patéticas condiciones de existencia, a las cuales son sometidas las personas recluidas en prisión. Por ello hay voces que reclaman la destrucción de cárceles obsoletas e irrespetuosas de la dignidad humana por definición, como sería el caso de la cárcel Modelo.[170]

Las condiciones de falta de higiene e insalubridad que se deben enfrentar debidas al hacinamiento y a la imposibilidad de acceder a servicios sanitarios de mediana calidad, han sido denunciadas, tal como se hace en las acciones de tutela de la referencia.[171]

Ahora bien, una de las afecciones que la jurisprudencia constitucional ha constatado en el pasado y se siguen constatando, es la violación a la dignidad humana y al conjunto básico de garantías fundamentales de una persona privada de la libertad, cuando se le somete a un encierro privado del acceso a los servicios básicos de agua y energía eléctrica. Las complicaciones que se generan son múltiples. Desde las profundas incomodidades climáticas por tener que sufrir temperaturas extremas; pasando por las afecciones a la salud, por la falta de higiene, llegando a amenazas tan grandes, como los riesgos de seguridad para la vida y la integridad, los cuales se aumentan por encima de los niveles cotidianos, ya elevados de por sí.[172]

5.5.3. *Salud*

También se ha puesto de manifiesto la violación sistemática de derechos fundamentales, como el derecho a la salud. Tal es el caso de la cárcel de

---

[169] El Espectador, *El infierno carcelario*; 6 de mayo de 2013. 'Perlas halladas por la Procuraduría.

[170] Ver por ejemplo: MAYORGA G. José Luis (2011) *Cárceles, cielo o infierno. Historias de vida*. Agencia de Reporteros Sin Fronteras. Avellaneda, Bogotá, 2011. p. 44.

[171] AGUDELO T. Fabio Enrique (2008) *Modelando en el infierno*. Digicali. Colombia, 2008. p. 111. Se dice al respecto: "A diario había jaleo […] en la noche, el problema de los que dormían en carretera, cuando tenían sus necesidades fisiológicas, ya que no se encuentra ningún baño en los pasillos; se veían sometidos a hacer sus necesidades en camisas o bolsas plásticas, y a orinar en botellas desechables de Coca Cola llamadas vulgarmente 'chicheros'. A las cuatro y media de la mañana, yo como llavero, tenía que alistar a la gente de carretera para que estuvieran pendientes cuando el tombo o comando quitara el candado de la reja y salieran, junto con su cambuche y su respectivo chichero, y buscaran el choque (baño) corporal, […]."

[172] Por ejemplo, El Nuevo Día informó lo siguiente acerca de la cárcel de Picaleña: "Los hechos de orden que sin duda están alterando la seguridad no solo de los internos sino además de los guardias, están alimentados por situaciones que no se han manejado a tiempo, por ejemplo la falta de agua y luz. || La misma directora de la cárcel, Imelda López, puntualizó que '*tenemos un problema de energía desde hace dos meses (...) que pone en riesgo los internos y también las personas de custodia (...) en las horas de la noche en los pasillos hay luz pero los pabellones están oscuros*'." Mayo 7 de 2013, *Secuestrado recluso dentro de la cárcel de Picaleña*.

Picaleña en Ibagué, reportado por la prensa nacional (3.000 autorizaciones de servicios de salud acumuladas).[173]

5.5.4. *Dimensión de la crisis, en perspectiva comparada*

Como se indicó, la situación en Colombia es grave, pero no dista de la realidad de los sistemas penitenciarios y carcelarios de otras latitudes, en especial, en comparación con los de la región. La situación que atraviesan los sistemas de algunas naciones vecinas, evidencia que los problemas en Colombia pueden seguir agravándose continuamente.

5.5.4.1. *El hacinamiento en el Sistema Colombiano en perspectiva regional*.

El hacinamiento en el Sistema penitenciario y carcelario es un problema en los países de América Latina y del Caribe. No es sólo colombiana.[174] La lucha contra graves problemas sociales mediante políticas criminales, por ejemplo, ha sido una de las causas para el incremento de los niveles de hacinamiento carcelario, con las consecuencias que ello implica.[175] Con diferentes grados e intensidades, pero igualmente un problema en todos, "[…] *algunos son más violentos, otros sufren menos hacinamiento, pero todos ejercen violencia y funcionan por encima de su capacidad. Las muerte por motines, incendios o arbitrariedad son una constante a lo largo de los patios de las prisiones latinoamericanas*."[176]

Medios de circulación nacional han informado los datos que al respecto ha

---

[173] El Espectador, *Presos de las enfermedades*; jueves 2 de mayo de 2013. "Según informó el área de sanidad de la cárcel al Ministerio Público, en la lista de espera para ser atendidos hay 256 presos con hipertensión y 39 con diabetes. En cuanto a patologías de alto costo, hay 7 internos con cáncer, 12 con tuberculosis, 25 con VIH (22 hombres y 3 mujeres) y 47 padecen esquizofrenia."

[174] Al respecto ver, por ejemplo: CARRANZA, Elías (2001) Sobrepoblación penitenciaria en américa latina y el caribe: situación y respuestas posibles, en *Justicia Penal y Sobrepoblación penitenciaria, respuestas posibles*. Siglo XXI Editores. México, 2007.

[175] Un estudio del Proyecto TNI (Transnational Institute)/ WOLA (Washington Office on Latin America) sobre el impacto de la legislación sobre drogas en varios países de Latinoamérica (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay) concluyó, entre otras cosas: "[…] la severidad de las actuales leyes de drogas ha contribuido significativamente en el aumento de las tasas de encarcelamiento de los países estudiados y en la situación de hacinamiento que se constata en esos países. ‖ […] a los acusados o condenados por delitos de drogas se les niega con frecuencia el acceso a penas alternativas, de las cuales sí disponen los acusados por otro tipo de delitos. ‖ […] en todos los países estudiados, la estructura penitenciaria no garantiza los estándares mínimos internacionales de los reclusos. ‖ […] la mayoría de los presos por delitos de drogas lo están por ofensas menores, pagando no obstante penas desproporcionadamente altas." TNI/WOLA (2010) *Sistemas sobrecargados; Leyes de drogas y cárceles en américa latina*. Docuprint SA. Argentina, 2010.

[176] ARIZA, Libardo José (2011) Reformando el infierno: los tribunales y la transformación del campo penitenciario en América Latina, en *Los muros de la infamia, prisiones en Colombia y América Latina*. Ariza & Iturralde. Universidad de Los Andes. Bogotá, 2011, (p.31). Al respecto ver también: CARRANZA, Elías (2001) Sobrepoblación penitenciaria en américa latina y el caribe: situación y respuestas posibles, en *Justicia Penal y Sobrepoblación penitenciaria, respuestas posibles*. Siglo XXI Editores. México, 2007. Del mismo autor (Carranza) ver: (2012) Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer? en *Anuario de Constitucionalidad N° 32*. Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile. 2012.

revelado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, constatando un índice del 49% de hacinamiento en promedio en los Establecimientos de Colombia, que no es de los más altos de la región.[177] Obviamente, desde la perspectiva numérica, el sistema penitenciario y carcelario de Colombia, es de inmensas proporciones.[178] El Centro Internacional para Estudios de Prisiones (*International Centre for Prison Studies*) ofrece los siguientes datos en materia sobre los sistemas penitenciarios de la región.[179]

País	*Personas presas cada 100.000 habitantes*	*Población del país*	*Población en prisión*	*Nivel de ocupación*
EEUU	716	308.5 m	2.239.751	99.0%
Cuba	510	11.2 m	57.337	*93.8%* [180]
El Salvador	422	6.2 m	26.568	324.7%
Panamá	411	3.5 m	15.126	169.7%
Uruguay	281	3.4 m	9.524	119.9%
Costa Rica	314	4.7 m	14.963	117.0%
Brasil	274	196.5 m	548.003	171.9%
Chile	266	17.2 m	46.718	118.8%
Colombia	245	47.1 m	118.201	156.1%
República Dominicana	240	9.9 m	24.744	195.5%
México	210	110.9 m	246.226	123.1%

[177] El Espectador. *Hacinamiento y Muerte. Cárceles: "una olla de presión"*, miércoles 7 de noviembre de 2012. Bolivia 106%; Venezuela 88%; Perú 80%; Chile 64% y Panamá 59%.

[178] En cupos: Colombia tiene cerca de 80.000 cupos, el segundo país, Chile, cuenta con algo más de 40.000 y el tercero, Perú, con algo más de 20.000. Si se tiene en cuenta la población en hacinamiento Colombia lleva la delantera, con más de 110.000 personas recluidas, Chile en segundo lugar, con más de 70.000 personas, y Perú en tercero, con algo más de 40.000. Mientras que la población de Colombia es algo más de 47 millones de personas, en Chile es cercana a los 17 millones y la de Perú de más de 30 millones de personas.

[179] ICPS, International Centre for Prison Studies, *World Prison Brief*; [para ver la página con la información: http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/wpb_stats.php])

[180] Este dato es de 2007, y proviene de la OEA, en su Observatorio Hemisférico de Seguridad.

Perú	202	29.7 m	61.390	211.4%
Venezuela	161	29.1 m	48.262	270.1%
Nicaragua	153	5.7 m	9.168	128.0%
Honduras	153	7.7 m	12.263	151.0%
Ecuador	149	13.8 m	21.080	139.2%
Argentina	147	40.2 m	60.789	100.0%
Bolivia	140	10.3 m	14.770	269.8%
Canadá	118	33.4 m	40.544	96.4%
Paraguay	118	6.4 m	7.901	145.3%
Guatemala	105	14.4 m	16.336	251.6%
Haití	96	9.7 m	9.936	417.0%

En un estudio realizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile, a solicitud de la Organización de Estados Americanos, OEA, se concluyó que los problemas estructurales del sistema carcelario son una constante en la región.

> "Los sistemas penitenciarios de América Latina y el Caribe enfrentan una profunda crisis. En la mayoría de casos, esperar que los reclusos lleven una vida en condiciones aceptables en su interior es casi imposible. El evidente deterioro de las condiciones carcelarias no depende solamente de las autoridades penitenciarias, sino más bien responde a la falta de prioridad de esta temática en las políticas pública de nuestros Estados. La invisibilidad de los problemas penitenciarios es sin duda una situación que comparten casi todos los países del hemisferio debido a que la preocupación ciudadana, y por ende política, se ha centrado en el castigo de los que delinquen más que en su rehabilitación."[181]

Las condiciones de hacinamiento enfrentadas por Colombia también son compartidas en la región, así como el consecuente problema de no poder distinguir las personas condenadas de las sindicadas; todo producto de una

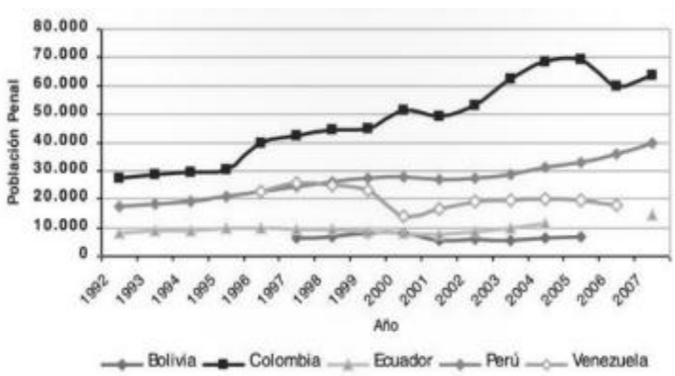
[181] DAMMERT, Lucía & ZUÑIGA, Liza (2008) *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*. OEA & FLACSO-Chile. 2008 (p. 159). Versión virtual: [issuu.com/flacso.chile/docs/rss_2008_4]

crisis estructural. El informe de FLACSO dice al respecto,

> "En el marco de las políticas criminales múltiples son los actores y las vinculaciones que conllevan a esta crisis. De hecho el incremento de la población penitenciaria tiene directa relación con políticas de prevención que no han tenido el éxito esperado y ante contextos marcados por la desigualdad, la criminalidad se instala como la mejor opción de sobrevivencia. De igual manera, los altos porcentajes de sobrepoblación así como de población sin condena encarcelada se vinculan directamente con la calidad del trabajo judicial. En muchos casos la prisión preventiva como recurso, atiborrando cárceles e incluso comisarías sin ejercer mayor control por las condiciones de detención. El colapso de los sistemas judiciales en muchos países de la región, tiene como evidente consecuencia la precarización sistemática del sistema penitenciario, cuando no su total colapso. || El drama cotidiano que se vive en las cárceles de nuestro continente se puede ejemplificar con el hecho que en la mayoría se torna prácticamente imposible dividir a los reclusos condenados de los que aún esperan proceso; a los primerizos de los reincidentes o los reclusos por delitos menores de aquellos que cometieron delitos de mayor connotación. Con lo cual el llamado contagio criminal se instala como un hecho indiscutible."[182]

Las posibilidades de que el Sistema penitenciario y carcelario se agrave, se constatan, entre otras, por la notoria diferencia en el ritmo de crecimiento de la población carcelaria colombiana frente al promedio de crecimiento de esa población en el resto de las naciones andinas. FLACSO muestra esta evolución así,

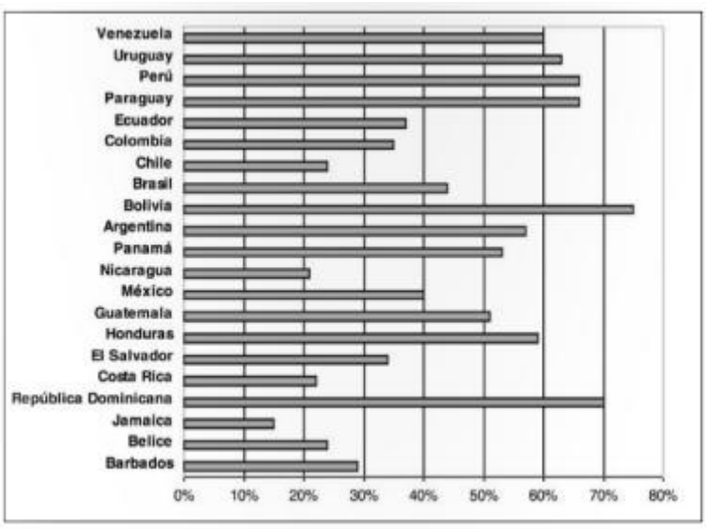
Evolución de la población penal en Países Andinos[183]



[182] DAMMERT, Lucía & ZUÑIGA, Liza (2008) *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*. OEA & FLACSO-Chile. 2008 (p. 159).
[183] DAMMERT, Lucía & ZUÑIGA, Liza (2008) *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*. OEA & FLACSO-Chile. 2008.

No obstante, pese a este crecimiento acelerado y constante, las respuestas institucionales han sido importantes, pues, se repite, el índice de hacinamiento en Colombia no es de los más altos de la región.[184] De hecho, problemas como tener un alto número de personas privadas de la libertad preventivamente, sin una decisión judicial de fondo, para el año 2008 era un asunto que afectaba más gravemente a otros países de la región, como lo muestra FLACSO,

Población reclusa sin condena en América Latina y el Caribe[185]



La violencia generada por el encierro también es un problema común a la región. La posibilidad de sufrir linchamientos es habitual, especialmente aquellas personas que estén privadas de la libertad por estar sindicadas de haber cometido un delito de abuso sexual (hayan sido o no condenadas), como ocurre en Colombia. Estos linchamientos, por supuesto, pueden llegar a la muerte, como ha ocurrido en ocasiones reportadas.[186] Muchos de estos actos, dados los funcionamientos de los centros penitenciarios, no podrían ocurrir sin la complicidad, indiferencia o pasividad de la guardia. Se ha constatado que en sistemas penitenciarios y carcelarios latinoamericanos "[el] *personal carcelario suele ser parte de los actos de justicia por mano propia*", protegido, en gran medida, por el código de silencio que impera en prisión.[187]

A la violencia en el encierro en la región, se suma la violación grave y

---

[184] DAMMERT, Lucía & ZUÑIGA, Liza (2008) *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*. OEA & FLACSO-Chile. 2008.
[185] DAMMERT, Lucía & ZUÑIGA, Liza (2008) *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*. OEA & FLACSO-Chile. 2008.
[186] DAMMERT, Lucía & ZUÑIGA, Liza (2008) *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*. OEA & FLACSO-Chile. 2008.
[187] DAMMERT, Lucía & ZUÑIGA, Liza (2008) *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*. OEA & FLACSO-Chile. 2008. Una autoridad parlamentaria de uno de los países estudiados "[…] *se pronunció a favor de que no se brinden datos sobre el procesamiento a menos que el mismo inculpado lo diga*."

sistemática del derecho a la salud. El estado de salud personal, que de por sí se ve amenazado por la reclusión, está expuesto a graves riesgos cuando, además, existen condiciones insalubres, sin higiene y con la posibilidad de sufrir agresiones a la integridad física y mental. La falta de protección a grupos especiales de la población como las mujeres, los hijos de mujeres en prisión o las personas extranjeras, también son un mal que afecta a la región latinoamericana. Los derechos de estos grupos diferenciales suelen ser desatendidas ante la falta de recursos y la incapacidad de atender, al menos, al grueso de la población.[188] Las situaciones descritas a nivel regional guardan clara relación con los hechos que ocurren en varias cárceles de Colombia, concretamente de aquellas que hacen parte del presente proceso, tal como se evidencia en este comentario del informe de FLACSO,

> "El exceso de población penal tiene consecuencias negativas también en las condiciones sanitarias de los recintos. Situación que se acentúa cuando los centros de reclusión son antiguos, carentes de las condiciones adecuadas de ventilación o sanitarias. Muchos de los centros de reclusión son construcciones antiguas que respondían a otros estándares de seguridad y a otro tipo de internos. Muchas de esas cárceles están deterioradas por la fatiga del material y por la misma acción de los reclusos que con el tiempo van destruyendo las instalaciones para obtener el material con el que fabrican las armas que utilizan para las peleas internas. Todo ello deriva en recintos que no son capaces de dar condiciones de reclusión que permitan la recuperación de los internos. Por el contrario, en general son lugares donde los internos no hacen más que empeorar sus condiciones físicas y mentales."[189]

El Sistema penitenciario y carcelario de los países de la región, al igual que ocurre en el caso Colombiano, lejos de solucionar los problemas de seguridad, suele propiciarlos y amplificarlos. Es decir, el aumento de las políticas de encarcelamiento está relacionado con los problemas de seguridad que enfrentan las personas en la región. Aunque la prisión es una de las herramientas en la guerra contra el delito, que buscan evitar las violaciones a los derechos fundamentales de las personas mediante la resocialización de quienes delinquen, no lo ha logrado, puesto que la reclusión en las condiciones de crisis que se enfrenta, impiden que el encierro sirva adecuadamente a los propósitos que se le asignan de resocialización. De hecho, como se ha dicho, las condiciones de reclusión aceleran y propician ciclos del crimen.

---

[188] Sobre estas violaciones a los derechos a la salud y a la integridad física y mental en Latinoamérica ver, entre otras, DAMMERT, Lucía & ZUÑIGA, Liza (2008) *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*. OEA & FLACSO-Chile. 2008.

[189] DAMMERT, Lucía & ZUÑIGA, Liza (2008) *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*. OEA & FLACSO-Chile. 2008 (p. 159).

5.5.4.2. *La crisis carcelaria y los problemas de seguridad en la región*. El aumento del encarcelamiento en la región americana, como se dijo, es una de las herramientas de política pública para enfrentar los problemas de seguridad que se enfrentan en una sociedad contemporánea. No obstante, dada la complejidad y multiplicidad de causas que los fenómenos de la violencia y la criminalidad tienen, es claro que la prisión, por sí sola no resuelve los graves problemas de seguridad. La dimensión de estas dificultades es tan grande que pone en riesgo la viabilidad misma de la democracia y de las instituciones de un estado respetuoso de los derechos humanos.[190]

La OEA ha indicado que las políticas criminales deben estar en sintonía con otras políticas públicas orientadas a enfrentar los graves problemas de seguridad. En Latinoamérica y la región Caribe la seguridad tiene multiplicidad de causas, en procesos que se realimentan e impiden establecer qué es realmente causa de la seguridad y qué es consecuencia; en ocasiones se confunden irremediablemente pues son ambas.[191] De hecho, se ha constatado que el Sistema penitenciario y carcelario ha dejado de ser una herramienta contra la inseguridad, para pasar a ser una causa más de la inseguridad.

Así, reconociendo la complejidad de explicar los fenómenos de inseguridad y sus particularidades en cada lugar, la Organización de Estados Americanos, OEA, ha podido establecer al menos diez (10) causas que ayudan a explicar y entender estos problemas en la región.[192] En primer lugar, "*la delincuencia organizada, principalmente el tráfico de drogas y delitos conexos, y la corrupción que genera*". Segundo, "*los factores socioeconómicos; si bien la pobreza por sí sola no es un factor explicativo -como lo prueba el simple hecho de que en zonas rurales de extrema pobreza la delincuencia sea mucho menor que en otras de mayor desarrollo relativo- sí existe una correlación muy clara cuando ésta interactúa con otros factores, como la desigualdad, la*

---

[190] OEA (2006) *La seguridad pública en las américas: retos y oportunidades*. OEA, Washington EEUU, 2008. Versión virtual: [https://www.oas.org/dsp/documentos/Observatorio/FINAL.pdf]. En el informe se dice al respecto: "La situación relativa a la seguridad pública constituye hoy la principal amenaza para la estabilidad, el fortalecimiento democrático y las posibilidades de desarrollo de nuestra región. La violencia y la inseguridad en general afectan al conjunto de nuestra sociedad y deterioran severamente la calidad de vida de nuestros ciudadanos, quienes se sienten atemorizados, acosados y vulnerables ante la amenaza permanente de victimización. Se trata de una situación que, en el caso de los jóvenes, y particularmente de los jóvenes de los estratos más vulnerables de nuestras sociedades, alcanza la forma y la dimensión de un exterminio sistemático. Los homicidios en nuestra región duplican el promedio mundial, llegando en algunas zonas a quintuplicarlo. Algunos de nuestros países en América Latina y el Caribe ostentan las más altas tasas de homicidio del mundo. No obstante que en la región sólo habita el 8% de la población mundial, se materializa el 42% de todos los homicidios por arma de fuego y el 66% de todos los secuestros del planeta." (p. 7).

[191] OEA (2006) *La seguridad pública en las américas: retos y oportunidades*. OEA, Washington EEUU, 2008. Dice al respecto el informe: "Las causas del problema de la inseguridad son múltiples y se retroalimentan de manera constante. El resultado es un círculo vicioso, de interpretación compleja y todavía más difícil intervención, ya que se carece de evidencia que explicite la forma más eficiente para enfrentar los diversos elementos que interactúan en varios niveles. […]" (p. 47).

[192] OEA (2006) *La seguridad pública en las américas: retos y oportunidades*. OEA, Washington EEUU, 2008. Ver páginas 47 y siguientes.

marginación y la exclusión en la que vive una parte importante de la población". Tercero, "*diversas causas vinculadas a los procesos de urbanización masivos y desordenados que han generado grandes áreas con niveles importantes de marginalización y exclusión*"; la 'informalidad' de estas zonas explica parcialmente, por ejemplo, la facilidad con que las armas de fuego llegan de manera ilegal a manos civiles. En situaciones extremas, sostiene la OEA, barrios enteros son controlados por el crimen organizado. En cuarto lugar, "*aspectos relacionados con actitudes, valores y cultura.* […] *la lógica de la vida en las ciudades tiende a debilitar los mecanismos tradicionales de cohesión social y a cuestionar valores vinculados al pasado.* […] *el éxito individual asociado a lo material, tiende a ser visto, ahora mucho más que en el pasado, como un referente importante de aceptación social*". Quinto, la situación familiar de muchas personas, "[…] *las duras condiciones de vida fuerzan a los padres a tener una presencia limitada y poco proactiva en la vida cotidiana y en la formación de sus hijos, lo que puede agravarse en los diversos casos en que los hijos son criados sólo por uno de los progenitores. El caso de las madres adolescentes es un claro ejemplo de ello* […] || [son] *contextos* [que] *propician a su vez la violencia intrafamiliar. Esta violencia afecta de manera particular a las mujeres, pero también directa o indirectamente a los hijos. Las altas tasas de deserción escolar, el trabajo infantil, la fuga del hogar y los niños de la calle son las consecuencias de ello.*" Sexto, "[…] *la situación concreta de los jóvenes. En América Latina y el Caribe el 21 por ciento de los jóvenes no estudia ni trabaja.*[193] *Entre esta población, la posibilidad de protagonizar o ser víctima de la violencia se agudiza de manera significativa.* […]". Séptimo, "*la cultura de la falta de respeto a las leyes que impera en general en las sociedades de la región, así como las prácticas de resolución de conflictos por cuenta propia, mediante, generalmente, el uso de la violencia* […]".

En octavo lugar, "*la impunidad*. […] *la carencia de sanción a los hechos criminales es un estímulo perverso para que éstos se extiendan y repitan. En general la inmensa mayoría de las faltas menores y muchos de los crímenes más graves quedan sin sanción, agravando la percepción de indefensión y la humillación de las víctimas* […]". Noveno, "*las dificultades que enfrenta la policía, que tiene un rol fundamental para la seguridad.* […] *los diversos cuerpos de la policía sufren en diversos grados, y de manera extendida, problemas estructurales no resueltos.* […]".[194] Y finalmente, en décimo lugar,

---

[193] Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil, Organización Internacional del Trabajo, Primera Edición 2006.

[194] Continua el informe: "Entre otros, doctrinas, visiones y misiones inadecuadas para los nuevos tiempos; falta de focalización de sus labores hacia lo esencial y poca precisión de sus roles y atribuciones; falta de coordinación con otras instituciones que cumplen funciones de seguridad pública; escasez y mala gestión de recursos; problemas de formación, profesionalización, especialización y desarrollo tecnológico, así como graves problemas de corrupción interna. || Muchos cuerpos policiales se enfrentan a severos problemas internos que afectan la capacidad profesional y calidad de vida de sus miembros. Entre otros la falta de equipamiento e infraestructuras adecuadas, regímenes laborales muy duros, bajos salarios y debilidad de las redes de protección social. Todos estos elementos se vinculan al hecho que, en algunos lugares más que en otros, la policía esté asociada a la ineficacia y carezca de credibilidad y confianza. En algunos

"*el problema carcelario,* […] *las graves complicaciones empiezan con las dificultades para clasificar y separar a los internos, siguiendo con el deterioro de la infraestructura y hacinamiento de las cárceles.*[195] *A ello se suman problemas para controlar internamente las prisiones, lo que permite que múltiples actividades delictivas se repitan en el interior de las prisiones y, lo que es más grave, que algunos fenómenos delictivos mayores se continúen manejando desde estos recintos.*" La situación del sistema penitenciario colombiano no es una de las excepciones a la crisis carcelaria de la región, crudamente descrita por la OEA, en especial, en lo que a su impacto en la inseguridad respecta.

> "En general, y con muy pocas excepciones, el sistema carcelario en la región ha fracasado tanto en el objetivo de evitar que una persona siga delinquiendo mientras está en prisión, como en la meta más ambiciosa de la reinserción. Las prisiones constituyen el punto más débil de nuestro sistema penal y el lugar en donde se concentran las mayores violaciones a los derechos humanos. Los procesos penales interminables, el abandono, el abuso, las pésimas condiciones de vida y el hacinamiento son elementos que contribuyen a entender que tengamos una población penitenciaria con tanta propensión a la violencia, con altos índices de adicción a las drogas, con verdaderas epidemias de sida o tuberculosis y altas tasas de suicidios, entre otros graves problemas. Lo anterior muestra por qué en muchos países de la región los sistemas penitenciarios son considerados verdaderas universidades del delito."[196]

Las primeras siete de las diez causas de la inseguridad, son estructurales a la sociedad misma [la delincuencia organizada; factores socio-económicos; procesos de exclusión urbanos; actitudes, valores y culturas funcionales al crimen; problemas familiares como la violencia intrafamiliar; la falta de perspectivas para las personas jóvenes y la cultura de la ilegalidad]. Las tres causas restantes, se refieren a cuestiones directamente relacionadas con la política criminal [la impunidad en la persecución y sanción del delito; dificultades estructurales de los grupos de seguridad estatales y el sistema penitenciario y carcelario].

---

casos, entre los sectores más vulnerables de la población, la policía termina siendo un factor adicional de incremento de la inseguridad ciudadana por problemas de abuso y/o colusión con el crimen. [Al respecto ver: Arias, Patricia y Zúñiga, Liza. *Control, disciplina y responsabilidad policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina*. Santiago, FLACSO-Chile, 2008; y Gabaldón, Gerardo y Birkbeck, Christopher. Policía y Fuerza Física en perspectiva intercultural. Nueva Sociedad, 2003.]" OEA (2006) *La seguridad pública en las américas: retos y oportunidades*. OEA, Washington EEUU, 2008 (ps. 49 y 50).

[195] Dammert, Lucía y Zúñiga, Liza. *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*. Santiago, FLACSO-Chile, 2008.

[196] OEA (2006) La seguridad pública en las américas: retos y oportunidades. OEA, Washington EEUU, 2008 (p. 50).

Enfrentar esta situación de inseguridad, por tanto, no puede depender únicamente de una política de represión carcelaria, adelantada, además, con instituciones que no logran superar altos niveles de impunidad. Se requiere políticas públicas complejas, estructurales y de largo aliento, no reactivas a los escándalos, inconstantes e incluso incoherentes. Para la OEA, buena parte de la persistencia de los problemas de seguridad pese a las acciones en su contra, se explica por la mala calidad de las políticas con las cuales se les pretende enfrentar. Ha dicho al respecto,

> "En general ha existido en la región la tendencia a la precipitación en la implementación de intervenciones basadas en medidas que han funcionado en países desarrollados. Ha predominado la ausencia de un diagnóstico preciso de la realidad del contexto en el que las acciones de prevención se iban a desarrollar; una articulación multisectorial clara; un consenso sobre qué tipo de estrategias se debería implementar y los objetivos a conseguir. A esto se aúna una carencia de 'evidencia empírica' sobre la efectividad de las medidas preventivas, debido a la ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación adecuados. El resultado es una plétora de pequeños proyectos, pero pocos de gran escala. El éxito sostenido de las experiencias mencionadas anteriormente no se basa en la aplicación rápida de una receta única, sino que incorpora nuevos e innovadores mecanismos de identificación de problemas, de diseño de políticas y de administración de éstas y, a su vez, de canales claros de diálogo y de colaboración entre el gobierno central y el municipal.
>
> Tener una visión que vaya más allá de los resultados de corto plazo es intentar reducir la primacía del discurso político en cuanto al diseño de políticas y programas simplistas para, por el contrario, embarcarse en la preparación concienzuda de una estrategia de prevención que incluya sectores y actores clave y que promueva la participación de la ciudadanía. || En otras palabras, se tiene que trabajar intensamente en la reducción de las tasas de crimen y violencia para promover el desarrollo social, económico y político de la región y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. […]
>
> El desarrollo de estas políticas no es una tarea fácil y, desafortunadamente, en la región ha primado el discurso más que la acción. Se requiere para ello un fuerte compromiso, liderazgo, y un apoyo gubernamental sostenido, de forma que las políticas de seguridad pública se transformen en políticas de Estado. La experiencia indica que la acción ha sido en muchos casos una copia precipitada de otros programas y no ha seguido un esquema flexible de identificación y solución de problemas,

> de coordinación y de diálogo con el gobierno central que ofreciera un mínimo de garantía para el objetivo propuesto. Por todo lo anterior, se debe enfatizar que es preciso construir consensos en los gobiernos acerca de la necesidad de financiar estas iniciativas, desarrollando elementos de evaluación, estructuras públicas en las que se apoyen y mecanismos de coordinación interinstitucional."[197]

El caso estadounidense ha demostrado que las políticas de encarcelamiento masivo pueden ampliarse y desarrollarse autónomamente, respondiendo a lógicas y discursos políticos que, en la práctica, muchas veces no tienen relación con los fenómenos criminales. Algunos de los prejuicios con relación a las causas del aumento masivo de la población carcelaria, han sido develados por los estudios empíricos.[198] Es un sistema carcelario que está lleno, pero no en sobrecupo, en términos generales. Su crecimiento exponencial comenzó en un momento histórico concreto identificable, la década de los años 80.[199] Ahora bien, el aumento de la población carcelaria no se explica por el crecimiento poblacional en general de ese país, pues mientras éste ha sido de una tercera parte (33%) entre 1980 y 2006, la población carcelaria ha crecido tres veces y media (350%) durante el mismo periodo. El aumento carcelario tampoco se explica por un supuesto éxito en la lucha contra las drogas, pues su precio, que se buscaba elevar, ha caído sistemáticamente, contrario a lo buscado. Desde la década de los años 80, el precio de la cocaína y la heroína disminuyeron constantemente, mientras que el número de personas encarceladas aumentaba con la misma constancia. La tasa de delitos, además, ha disminuido. Desde 1990, mientras que la tasa de criminalidad descendía, la tasa de encarcelamiento continuaba su crecimiento. Por otra parte, el aumento del encarcelamiento tampoco se explica por un supuesto aumento en la inseguridad. La tendencia a la baja de la tasa de criminalidad se ha mantenido en los últimos años, por ejemplo, en 2011 la sociedad estadounidense había reducido sus índices de criminalidad a niveles que no se presentaban desde 1965. El aumento tampoco se explica por la inmigración. La mayoría de personas encarceladas son naturales de Estado Unidos de América, marginalmente inmigrantes. A la vez que la población inmigrante era mayor, las tasas de criminalidad disminuían. Al tiempo, el número de niños y de niñas que tienen un padre encarcelado aumenta al mismo ritmo de personas encarceladas. En cambio, el aumento del apoyo

---

[197] OEA (2006) La seguridad pública en las américas: retos y oportunidades. OEA, Washington EEUU, 2008 (p. 60).

[198] Al respecto ver, por ejemplo, las estadísticas judiciales oficiales estadounidenses (*Bureau of Justice Statistics*; http://www.bjs.gov/index.cfm?ty=tp&tid=11). Ver también FBI (*Federal Bureau of Investigation;* http://www.fbi.gov/about-us/cjis/ucr/ucr). O ver también la página del Consorcio Interuniversitario sobre investigación política y social de la Universidad de Michigan; dirección virtual: (http://www.icpsr.umich.edu/icpsrweb/landing.jsp).

[199] En la década de los años 80 el número de personas encarceladas fue superior a 200 por cada 100.000 –el nivel histórico más alto vivido en EEUU durante el siglo XX, en la década de los 40–; esta cifra aumentó en la década de los años 90 a más de 500 persona por cada 100.000. En el año 2000, al iniciar el nuevo siglo, la cifra había superado las 700 personas.

ciudadano a las políticas de guerra contra el delito sí creció de forma paralela con el aumento de la tasa de encarcelamiento. Sólo en los últimos años, esta tendencia se ha revertido. Cuando el apoyo ciudadano a estas políticas carcelarias ha disminuido, la tasa de encarcelamiento también ha bajado. Esta tendencia reciente es una evidencia de que quizá, la huida al derecho penal y al uso excesivo y desmesurado de la cárcel se explica más por el miedo infundido por ciertos discursos políticos y sociales, que por el aumento de peligros reales que enfrenta la sociedad o porque se haya demostrado que la cárcel es una herramienta realmente efectiva para garantizar la seguridad ciudadana.

En el caso colombiano, la academia ha constatado que el aumento de la criminalización ha sido mayor que el aumento de la criminalidad en ciertas áreas. Es decir, los niveles de encarcelamiento no se explicarían por los niveles de delincuencia, en tanto aquellos son superiores a estos delitos.[200] En otras palabras, existen evidencias de que en Colombia puede estar siguiéndose una política criminal similar a la de los Estados Unidos de América, que ha desconectado la tasa de encarcelamiento de la tasa de criminalidad; aquella puede aumentar notoriamente, sin que ésta pueda hacerlo.

5.5.5. *Incumplimiento a las órdenes judiciales de protección*

Investigaciones interesadas en abordar las respuestas judiciales a la crisis actual del Sistema penitenciario y carcelario en Latinoamérica, han identificado tres tipos diferentes: no intervenir; ordenar una reforma estructural o el cierre de prisiones, y el control y la reducción del encierro.[201] (*i*) La primera respuesta, *no intervenir*, suele darse con base en dos razones; falta de legitimidad procesal de los actores o del medio judicial elegido o falta de competencia judicial para abordar tales cuestiones. En Colombia, aunque la justicia constitucional ha reiterado que la no intervención es una respuesta inaceptable, bajo el orden constitucional vigente que protege el goce efectivo de los derechos fundamentales, algunos jueces de tutela siguen considerando que esta es una salida válida bien sea por el primer camino de las formas (la vía procedimental; por ejemplo, porque se ha debido usar una acción popular),[202] o de las divisiones funcionales (argumentando, por ejemplo, que al depender la protección individual de acciones estatales generales, el juez pierde toda posibilidad de intervención y protección del derecho). Así, la no

---

[200] Ver: ITURRALDE, Manuel (2011) Prisiones y castigo en Colombia, en *Los muros de la infamia, prisiones en Colombia y América Latina*. Ariza & Iturralde. Universidad de Los Andes. Bogotá, 2011 (p. 113). Se dice al respecto: "[…] el ascenso de la población carcelaria [entre 1994 y 2010], 129,48%, ha sido casi el doble que el incremento porcentual de los delitos registrados […]."

[201] ARIZA, Libardo José (2011) Reformando el infierno: los tribunales y la transformación del campo penitenciario en América Latina, en *Los muros de la infamia, prisiones en Colombia y América Latina*. Ariza & Iturralde. Universidad de Los Andes. Bogotá, 2011 (p. 34). El texto presenta varios ejemplos de decisiones de este tipo en Latinoamérica.

[202] En estricto sentido esta opción puede dar lugar a establecer una diferencia entre un juez que decide que ante una acción de tutela no puede intervenir y ante una acción popular sí y uno que considera que en ninguno de los dos casos puede hacerlo.

intervención judicial es una respuesta judicial que existe en la región, incluso en aquellos casos en los que, como Colombia, esa respuesta es constitucional y legalmente inaceptable [pues supone renunciar al deber del juez de todo juez de la República de tutelar el goce efectivo de los derechos cuya violación o amenaza, son verificadas (art. 86, CP)]. (*ii*) La segunda respuesta judicial es *ordenar una reforma al Sistema penitenciario y carcelario*. Este camino, el mayoritario según la evidencia empírica, parte del supuesto que las violaciones individuales son resultado de problemas y deficiencias estructurales del Sistema y que, por lo tanto, la solución consiste justamente en ordenar que se adopten las medidas adecuadas y necesarias para superar los problemas estructurales que afronta el Sistema. La solución tomada por la Corte Constitucional en la sentencia T-153 de 1998 sería un ejemplo de este tipo; buscar aumentar la capacidad instalada para tener privadas de la libertad a las personas y asegurarse de que la calidad de las condiciones del encierro sea digna. (iii) La tercera respuesta, *el cierre de prisiones, y el control y la reducción del encierro*, se presentaría cuando los jueces consideran que dado el grado de indignidad en que se encuentran las personas en prisión y la incapacidad estatal para responder a la situación por políticas públicas ordinarias. Cuando se ha constatado que las personas privadas de la libertad son sometidas a tratos crueles, inhumanos y degradantes, se han dado órdenes como dejar en libertad a las personas recluidas en un determinado centro, e incluso cerrarlo.[203] Se ha destacado por parte de la Academia la decisión judicial adoptada en Brasil por el Tribunal de Justicia del Estado Río Grande del Sur, en la que se ordenó suspender la decisión judicial de enviar a prisión a un condenado, hasta tanto se sepa que en el encierro se podrá proteger el derecho a la vida y cumplir la ley, a la vez que se indicaba que los términos de prescripción estaban corriendo.[204]

La clasificación de los tipos de respuesta judicial es útil para la comprensión del problema, pero al igual que ocurre en Colombia, en los casos concretos las estrategias de respuesta de los tribunales puede ser mixta, dejando algunos problemas fuera de la órbita de acción judicial, ordenando tomar medidas para resolver cuestiones estructurales y, a la vez, órdenes que busquen reducir los niveles de encarcelamiento. Los tres grupos de respuestas judiciales ofrecen

---

[203] ARIZA, Libardo José (2011) Reformando el infierno: los tribunales y la transformación del campo penitenciario en América Latina, en *Los muros de la infamia, prisiones en Colombia y América Latina*. Ariza & Iturralde. Universidad de Los Andes. Bogotá, 2011. Dice el texto (p. 45): "En Honduras, ante el hacinamiento, se interpuso por parte de la Fiscalía Especial de Derechos Humanos un hábeas corpus correctivo que culminó con la sentencia de la Corte Suprema de Justicia que ordena la libertad de las personas presas sometidas a trato crueles, inhumanos y degradantes. Dicha sentencia confirma la orden de libertad para los detenidos den la Celda Veinte o Celda de Castigo de la Penitenciaria Nacional de San Pedro Sula, '[…] *toda vez que las condiciones higiénicas en las que se encuentran son deplorables, pues carecen de los servicios básicos mínimos, dándose el caso de que hacen sus necesidades fisiológicas dentro de la misma celda y sobre periódicos, y que estando alojados ahí siete reclusos, únicamente cuentan con una colchoneta para dormir, vulnerándose de ese modo, lo dispuesto en el artículo 68 de la Constitución de la República que proscribe los tratos crueles, inhumanos o degradantes (Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, mar. 7/2009)*'."

[204] Sentencia del Tribunal de Justicia del Estado *Río Grande del Sur*, Brasil, abril 15 de 2009.

aproximaciones al problema que no son necesariamente opuestas y contradictorias entre sí y en todos los sentidos. De hecho, las tres respuestas, aunque siguen presentándose en la actualidad, reflejan una evolución en la aproximación del problema y la evidencia de que se mantiene o se agudiza. 'No intervenir' es la respuesta clásica de jueces enmarcados en una tradición de rígido respeto a la tridivisión funcional de los poderes, en los que las políticas públicas son competencias privativas de la Administración pública. La segunda respuesta, 'ordenar la intervención', responde a un juez obligado a respetar esas competencias de la Administración, en virtud de la tridivisión funcional, pero a la vez obligado a no permitir que actúe de forma inconstitucional, en especial, si se violan o amenazan derechos fundamentales. Ordenar menos cárcel y menos encierro responde a que se ha probado judicialmente que el problema no solamente consiste en la incapacidad institucional y administrativa para poder sostenerlo, sino en el tamaño mismo de Sistema penitenciario y carcelario que se pretende tener.

En Colombia, ante la evidencia de la ineficacia de las soluciones que suponen órdenes judiciales para que se adecue la capacidad de respuesta del Estado ante la crisis, han comenzado a aparecer decisiones del tercer tipo, mediante las cuales se ha ordenado, entre otras cosas, el cierre de establecimientos penitenciarios y carcelarios, impidiendo el ingreso de más personas.[205]

Al igual que se constata en varios de los procesos de tutela de la referencia, muchos de las personas privadas de la libertad deben recurrir una y otra vez a la justicia para reclamar la protección de sus derechos fundamentales. Algunas de las tutelas que se revisan, sostienen dentro de sus argumentos para justificar su solicitud ser excarcelados, la ineficacia de las órdenes judiciales impartidas hasta ahora. Ya en el pasado habían solicitado que se mejorara sus condiciones de reclusión y los jueces, acogiendo sus demandas, habían ordenado a las autoridades competentes hacerlo. Sin embargo, no se ha hecho. La incapacidad de respuesta administrativa ante la crisis penitenciaria y carcelaria ha sido constatada judicialmente en varias ocasiones. Las órdenes orientadas a superar los obstáculos y barreras que, en cada caso, suponen la violación de los derechos fundamentales de la población recluida en prisión. No obstante, como lo ha reportado la prensa nacional, la crisis tiene dimensiones estructurales tan grandes que para las autoridades carcelarias ha sido imposible cumplir con lo ordenado por los jueces.

La prensa ha reportado recientes decisiones judiciales, orientadas a que las autoridades penitenciarias y carcelarias adopten las medidas necesarias y urgentes para superar la crisis del Sistema. Se resaltó, por ejemplo, la decisión

---

[205] Ver en el análisis de los casos concretos, las acciones de tutela contra la Cárcel Modelo de Bogotá y la Cárcel Bellavista de Medellín. Algunas voces en la academia han criticado algunas de las posiciones jurisprudenciales, por privilegiar la incapacitación del delincuente, el buen gobierno carcelario y la seguridad sobre la vigencia de los derechos de las personas. Así, por ejemplo: ARIZA, Libardo José (2011) Reformando el infierno: los tribunales y la transformación del campo penitenciario en América Latina, en *Los muros de la infamia, prisiones en Colombia y América Latina*. Ariza & Iturralde. Universidad de Los Andes. Bogotá, 2011.

judicial del Consejo Seccional de la Judicatura que ordenó crear mesas de trabajo, para rendir informes en dos años. Se resaltó también, a propósito de una decisión sobre la Cárcel Modelo de Bogotá, que los jueces habían constatado el desinterés real de las autoridades encargadas de tomar medidas al respecto, dado su carácter endémico.[206]

Se ha informado al país sobre decisiones judiciales recientes, orientadas a superar la crisis carcelaria y penitenciaria, que las propias actuaciones judiciales han ayudado a documentar, adoptando drásticas decisiones como no permitir el ingreso de más prisioneros.[207] El dos (2) de mayo de dos mil trece (2013), se reportó que la orden del Juzgado Segundo Penal Especializado de Medellín de prohibir más el ingreso de más presos a la penitenciaria del Pedregal, se sumaba a la decisión previa de prohibir el ingreso a la Cárcel Bellavista, con lo cual eran dos los establecimientos del Departamento de Antioquia que habían recibido esta orden.[208]

Así, se sabe que las acciones de tutela serán ganadas, pero se sabe también que pueden ser desatendidas. Incluso los incidentes de desacato, en los que se prueba el incumplimiento, son desatendidos, dada la magnitud del problema y el tipo de soluciones que se requieren. De hecho, la prensa ha dado cuenta de cómo las denuncias mismas, las quejas, no llegan a tramitarse o judicializarse, pues se obstaculiza el acceso a la justicia. Así, el seis (6) de mayo de dos mil trece (2013) se reportó lo siguiente: "*una interna manifestó haber encontrado en la basura un paquete con cartas personales y derechos de petición dirigidos a los juzgados y a la dirección del Establecimiento. Dice que fue amenazada por haber denunciado esta situación.*"[209]

La crisis estructural en la prestación de los servicios de salud a las personas privadas de la libertad hace que, difícilmente, las autoridades concretas y específicas de cada centro penitenciario e incluso el INPEC, a nivel nacional, puedan tomar medidas concretas y específicas para superar las obstáculos y barreras al acceso a los servicios de salud. Tal es el caso de la cárcel de Picaleña en Ibagué, antes mencionado, en donde, cómo se dijo, al dos (2) de mayo de dos mil trece (2013) existían tres mil (3.000) autorizaciones

---

[206] El 14 de febrero de 2013, El Espectador se refirió a esta decisión judicial, en el informe '*Cárceles, un asunto de todos*', así: "[…] El Consejo Seccional, sin embargo, fue más allá: la crisis es endémica. || '*Este nuevo examen refleja el descuido y la ligereza con la que las autoridades públicas han abordado a lo largo de los años el problema que se afronta, no sólo en (la Modelo), sino en el sistema penitenciario en todo el país* (…), *por lo que es necesario exigir de todas y cada una de las entidades estatales el cumplimiento de sus funciones, no de manera aislada, sino en consenso y coordinación entre todas*' […] || Lo que más le preocupa al Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá es percibir que para las diferentes entidades estatales, la declaración del estado de cosas inconstitucional ha sido una especie de saludo a la bandera, un '*simple inventario de situaciones*' […]."

[207] Al respecto dijo Rodrigo Uprimny en una columna titulada '*crisis carcelaria*' (El Espectador, domingo 10 de febrero de 2013) afirmó: "Una valiente y bien fundamentada tutela de la jueza 56 penal del Circuito de Bogotá puso el dedo en la llaga sobre la situación carcelaria del país, pues concluyo que en la cárcel Modelo de Bogotá existía un estado de cosas inconstitucional."

[208] El Espectador, '*Cárceles al tope*'; 2 de mayo de 2013.

[209] El Espectador, *El infierno carcelario*; 6 de mayo de 2013. 'Perlas halladas por la Procuraduría.

represadas; en esta ocasión se reportó nacionalmente que la grave situación había llevado "[…] *a varios presos a interponer acciones de tutela (153), pero el incumplimiento de las sentencias resueltas a favor ha originado 78 incidentes de desacato, dos de ellos iniciados por la Personería*."[210]

5.5.6. *Soluciones insuficientes; el hacinamiento no es el único problema*

Al igual que ocurre en otros países de la región, en Colombia, los planes y programas para atender la crisis carcelaria existentes al momento en el cual se interpusieron las acciones de tutela analizadas en la presente sentencia, se reconocían como insuficientes. Algunas de las cárceles nuevas, ha informado la prensa nacional, que pretendían ofrecer condiciones dignas a los internos, han resultado inadecuadas.[211] En el mismo sentido, la academia ha constatado la insuficiencia de la soluciones de construcción de cárceles que se han venido implementando.[212]

La necesidad de modificar las políticas públicas con que se cuenta, de manera radical, es un hecho reconocido públicamente por el Estado. El Gobierno Nacional, a través de su Ministra de Justicia, ha manifestado la necesidad de una reforma estructural de la política criminal; la Defensoría del Pueblo ha llamado a que se tomen medidas urgentes, al igual que el Consejo Superior de la Judicatura.[213] La opinión coincide en que la crisis carcelaria se ha mantenido e incluso agravado, no por la desidia y desatención estatal, sino por la ineficacia de las medidas adoptadas e implementadas, dado el desarrollo que ha tenido el problema: el vertiginoso crecimiento de la población que debe ser sometida a una pena privativa de la libertad. Se ha sostenido, por ejemplo, que la solución antes que construir más cárceles, se encuentra en un ajuste integral de la política criminal, atendiendo a "*sus prioridades*", pues se han perdido con "*la incontinencia legislativa para convertir en delito todo aquello que se considera ofensivo para la sociedad*".[214]

---

[210] El Espectador, *Presos de las enfermedades*; jueves 2 de mayo de 2013.

[211] El 24 de diciembre de 2012 se reportó: "Son trampas mortales para los guardias, escenarios para fugas y motines. Además, se inundan a cada rato y carecen, en su mayoría, de sistemas de vigilancia adecuados. Son 10 de las 142 cárceles del país que, aunque construidas durante la última década, ya tiene cientos de problemas en seguridad e infraestructura." El Espectador, '*cárceles de papel*'.

[212] Ver por ejemplo: ARIZA, Libardo José (2011) Reformando el infierno: los tribunales y la transformación del campo penitenciario en América Latina, en *Los muros de la infamia, prisiones en Colombia y América Latina*. Ariza & Iturralde. Universidad de Los Andes. Bogotá, 2011. Dice el texto: "[…] Así, desde 1998 hasta el 2006 el sistema ha crecido tanto como para alcanzar a 38.063 personas (Inpec, 2006). A pesar de estos esfuerzos para equilibrar la relación entre celdas y personas presas, para marzo del 2010 existía un déficit de 22.000 cupos que daba lugar a un índice de hacinamiento del 41.7% (Ministerio del Interior y de Justicia, 2010). Se espera, que este índice sea reducido al 2, 7% cuando sea entregada la totalidad de los nuevos centros penitenciarios, sin tener en cuenta que esto resultará a todas luces insuficiente frente a la utilización excesiva de la pena privativa de la libertad. El hacinamiento continúa, la detención preventiva sigue siendo la regla, la diferencia es que hay más personas presas." (p. 66).

[213] Las declaraciones fueron recogidas en: El Espectador, *El infierno carcelario*; 6 de mayo de 2013.

[214] Nicolás Uribe Rueda dijo al respecto en su columna de El Espectador (29 septiembre de 2012): "A pesar de que el Estado ha venido invirtiendo recursos importantes para construir nuevas

Al tiempo que la Corte Constitucional adelantaba el presente proceso, la deliberación sobre la crisis carcelaria ha avanzado; los argumentos y propuestas han seguido desarrollándose. Por ejemplo, el INPEC propuso al Consejo Superior de la Judicatura que no fueran los presos quienes tuvieran que ir a los juzgados para poder acceder a la justicia, sino la justicia la que fuera a las cárceles, designado despachos judiciales en los establecimientos.[215]

Algunas de las medidas disciplinarias adoptadas han permitido mejorar las condiciones en las penitenciarías y cárceles del país, como el impedir la circulación de dinero. Pero se trata de medidas con éxitos relativos y sólo temporalmente, pues rápidamente la población carcelaria y quienes se benefician económicamente de ella, buscan otra manera de sortear las barreras o limitaciones que les han sido impuestas, como ocurre con el caso de la prohibición de circulación de dinero.[216]

La Academia ha insistido en que el hacinamiento es un grave problema del Sistema penitenciario y carcelario que potencia los demás, pero no es el único, ni su solución implica, *per se*, superar la crisis del Sistema.[217]

---

cárceles y ampliar las existentes, los 22.000 nuevos cupos creados en los años anteriores parecen poca cosa frente a una población carcelaria que ha aumentado cerca de un 300% en los últimos 20 años (y eso que la impunidad excluye a un buen número de bandidos). No queda duda pues que el problema carcelario es consecuencia de la falta de política criminal y de la incontinencia legislativa para convertir en delito todo aquello que se considera ofensivo para la sociedad. […] ‖ El tema por tanto, no se resuelve solamente construyendo cárceles o soltando presos, sino evaluando cuáles son las prioridades de la política criminal del Estado y aplicando al Gobierno, a la Fiscalía y a los jueces en la tarea de satisfacer eficazmente esas preocupaciones en el marco de las exigencias de un estado social de derecho (ECI) y ordenó medidas fuertes para enfrentar la situación, entre las cuales, que no se podía recibir en ese centro carcelario más condenados o procesados."

[215] El Tiempo, *Proponen jueces que despachen en cárceles*; 11 de marzo de 2013. "Los magistrados Wilson Ruiz, presidente de la Sala Disciplinaria, y Édgar Carlos Sanabria, de la Administrativa, y el senador Édgar Espíndola, presidente de la Comisión de DD. HH., recorrieron los patios 4 y 5 y vieron cómo por el hacinamiento, calculado en un 139 por ciento, los internos duermen en los pasillos. ‖ Ante la difícil situación, el Inpec propuso a la Judicatura que se destinen jueces de ejecución de penas para que despachen desde la cárcel y descongestionen los procesos, y así el mismo penal. […] ‖ Mientras la Judicatura decide si es viable enviar a La Modelo, a La Picota y al Buen Pastor jueces, el Inpec firmó un convenio con el Consejo Seccional de la Judicatura en Caldas para que dos jueces trabajen desde la cárcel de Manizales."

[216] AGUDELO T. Fabio Enrique (2008) *Modelando en el infierno*. Digicali. Colombia, 2008. p. 66. Dice al respecto: "[…] Es de anotar que la mejor representación del dinero son las tarjetas para hacer llamadas telefónicas, que tienen un costo de cinco mil pesos, sirven para hacer llamadas locales y tienen una duración de cincuenta minutos; si la llamada es nacional, la tarjeta sirve para unos dieciséis minutos, es decir, le sale a trescientos pesos el minuto. Aquí en la cárcel, la mayoría de las deudas se pagan con tarjetas, porque el dinero no circula, o si tú tienes una deuda pagas con artículos de almacén, por ejemplo, compras aquí una colchoneta en veinte mil pesos, le dices al vendedor que necesitas del almacén, este te responde que le saques cigarrillos, galletas, café y otros, hasta completar su equivalente; cualquier negocio que realices aquí en la cárcel, lo puedes pagar en tarjetas para llamar o con almacén."

[217] Concretamente, se ha cuestionado que la justicia haya aceptado y propiciado esa versión. Por ejemplo: ARIZA, Libardo José (2011) Reformando el infierno: los tribunales y la transformación del campo penitenciario en América Latina, en *Los muros de la infamia, prisiones en Colombia y América Latina*. Ariza & Iturralde. Universidad de Los Andes. Bogotá, 2011. En el texto se dice: "El hacinamiento domina la imaginación de los tribunales. Desde el punto de vista judicial se cree

5.5.7. *Sujetos de especial protección constitucional*

Toda persona privada de la libertad, sin importar cuál sea su condición, se encuentra en relación especial de sujeción.[218] No obstante, dentro de la población carcelaria, es claro que existen personas que requieren una mayor protección que otras. Tal es el caso de muchos de los que, aun en libertad, son considerados sujetos de especial protección bajo el orden constitucional vigente, como los niños y las niñas.

Teniendo en cuenta la grave crisis carcelaria que se ha evidenciado, por una parte, y los escasos recursos con que se cuenta para resolverla, por otra, suele ocurrir que las necesidades y problemas que enfrentan poblaciones minoritarias y marginales, no sean tenidas en cuenta. Las políticas carcelarias suelen diseñarse pensando en el grueso de la población en prisión, lo cual deja en problemas a aquellas personas que hacen parte de grupos especiales, diferenciados o tradicionalmente excluidos o marginados. Al igual que lo han hecho algunos de los órganos de control, algunos estudios e informaciones han buscado establecer el estado de los sistemas carcelarios, partiendo de un punto de vista que no oculte sino que resalte esas diferencias.

(i) *Mujeres*. Como lo muestran las estadísticas aportadas por los diferentes actores dentro del proceso la población carcelaria es fundamentalmente masculina. Son hombres las personas que mayoritariamente son privadas de la libertad, por cometer grandes ofensas legales, a pesar de que la mayoría de la población de toda la sociedad es femenina. Esta baja participación de las mujeres en la población recluida en prisión, repercute de forma grave en aquellas que son privadas de la libertad pues, como se indicó, se convierte en un grupo cuyas necesidades se tornan invisibles para los diseñadores de políticas públicas. Primero, no existe infraestructura especial destinada a recluir a las mujeres. Como la mayoría de necesidades en materia de nuevos cupos se refiere a población masculina, las necesidades de la población femenina pasan a un segundo plano. Los planes

---

que se desaparición implicará el funcionamiento óptimo del aparato penitenciario, o por los menos un paso muy importante en esta dirección. […] La respuesta de los tribunales a las demandas relacionadas con los derechos de las personas presas se ha concentrado, salvo contadas excepciones, en el fortalecimiento institucional y en el control consecuente de los males producidos por la sobrepoblación penitenciaria […]. || El hacinamiento ha dejado sin espacio a otras formas de aproximación al problema. […]" (p.21).

[218] Ver, por ejemplo: ARIZA, Libardo José (2011) Reformando el infierno: los tribunales y la transformación del campo penitenciario en América Latina, en *Los muros de la infamia, prisiones en Colombia y América Latina*. Ariza & Iturralde. Universidad de Los Andes. Bogotá, 2011. En el texto se dice al respecto: "[…] La especial situación en la que se encuentra la persona presa hace que ciertos derechos que, en el mundo libre se entienden como económicos y sociales, en el mundo del encierro sean el presupuesto básico de la relación entre el individuo y el Estado, situación que ha sido [denominada] como 'relación especial de sujeción'. Al separar a la persona de la sociedad y del mercado, la satisfacción de sus necesidades básicas es asumida por el Estado y sólo por el Estado. Debido a que la persona no puede conseguir a través de su incorporación en el mercado ciertos bienes y servicios, es el Estado quien asume la obligación inmediata de alimentarla, vestirla y darle una habitación. […]". (p. 81).

de construcción, por la demanda misma del Sistema, se concentran en elaborar espacios penitenciarios y carcelarios destinados a la reclusión de hombres, no de mujeres. Segundo, el hacinamiento tiene un impacto mayor en ellas que en ellos. Como la forma para solucionar la ausencia de cupos suficientes es recluir a las personas más allá de la capacidad instalada, el hacinamiento implica muchas veces para las mujeres, además de tener que compartir el espacio vital con una gran cantidad de personas, compartirlo con hombres, lo cual puede representar riesgos adicionales a su integridad. Tercero, las actividades y oficios con que se cuentan, suelen ser pensados para hombres. Muchas de las actividades laborales orientadas a la resocialización no tienen en cuenta muchos de los oficios y labores que también suelen desarrollar las mujeres. No es un problema únicamente colombiano, también es regional.[219]

(ii) *Niñas y niños*. Hay casos evidentes y notorios de sujetos de especial protección por parte del Estado, como por ejemplo, los niños y las niñas que son concebidos en prisión y deben vivir sus primeros días en el mundo en condiciones de reclusión. En estos casos es imperativo que el Estado tome todas las medidas adecuadas y necesarias para respetar, proteger y garantizar de forma inmediata y sin dilaciones a estas pequeñas personitas que, de lo contrario, se verían obligadas a iniciar su existencia en las más crueles e inhumanas condiciones. Los hijos e hijas de las mujeres condenadas suelen ser tratados, en ocasiones, como si también estuvieran condenados.[220] Voces en la opinión pública han sostenido que en especial para los niños, las niñas y las personas adolescentes, la justicia ha sostenido que la cárcel no es la solución.[221]

(iii) *Extranjeros*. Las personas de nacionalidad diferente a la colombiana, que se encuentran recluidos en prisión, merecen una especial protección por ese hecho. Normalmente, estar en prisión en un país distinto al propio, en el que se debe asumir cargas y barreras que las personas locales no tienen que enfrentar. No se cuenta con familiares ni personas allegadas, no se hace parte de las redes sociales que pueden ayudar a resolver problemas o atender necesidades. Se puede tener un idioma diferente o pertenecer a una cultura distinta, con necesidades alimenticias, de recreación, o religiosas disímiles. Estas diferencias que tiene un extranjero conllevan un impacto sobre los derechos fundamentales y restricciones que la mayoría de la población carcelaria no tiene que enfrentar.

(iv) *Orientaciones sexuales diversas*. Las personas con orientaciones sexuales diversas son sometidas, aún, a tratos discriminatorios por parte de

---

[219] Sobre esta situación en la Latinoamérica ver, por ejemplo: DAMMERT, Lucía & ZUÑIGA, Liza (2008) *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*. OEA & FLACSO-Chile. 2008.
[220] Sobre esta situación en Latinoamérica ver, por ejemplo: DAMMERT, Lucía & ZUÑIGA, Liza (2008) *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*. OEA & FLACSO-Chile. 2008.
[221] Columna de Hugo Acero Velásquez, *La cárcel no es la solución*; El Tiempo, 26 de junio de 2013.

diversas personas de la sociedad. Estos prejuicios se reproducen en las cárceles y penitenciarias, siendo en muchas ocasiones, lugares donde estas prácticas y estos tratos se amplifican. La organización Colombia Diversa ha reportado esta cuestión en diversas ocasiones en los informes que presenta anualmente, acerca del estado de los derechos fundamentales de la Comunidad LGTBI. Al respecto, por ejemplo, se ha señalado lo siguiente,

> "Los centros colombianos de reclusión carcelaria han sido objeto de múltiples acusaciones por ser lugares donde se violan de forma sistemática y grave los derechos fundamentales. Varios informes de organismos de control y organizaciones no gubernamentales coinciden en la grave situación de derechos humanos en las cárceles del país. Incluso la Corte Constitucional, en el año de 1998, declaró un "estado inconstitucional de cosas" respecto de las cárceles, y todavía continúa ejerciendo un fuerte control judicial sobre lo que ocurre en esos lugares. || Las personas LGBT recluidas en establecimientos carcelarios se encuentran en estado de vulnerabilidad por estar privadas de la libertad, en condiciones de hacinamiento, violencia y acceso precario a los derechos básicos, y ese estado de vulnerabilidad se profundiza y puede ser una causa autónoma de violencia y discriminación contra las personas LGBT debido a los imaginarios de la prisión, que, según los expertos, se caracterizan "por estar plagados de prejuicios y de lógicas de dominación típicamente machistas".[222]

Cuatro problemas de los problemas graves y frecuentes que deben enfrentar las personas con orientaciones sexuales diversas en los centros de reclusión, han sido constatados y denunciados por Colombia Diversa. El primero es el abuso sexual, "*en los establecimientos carcelarios las personas LGBT son vulnerables y susceptibles de abusos sexuales por parte de otros internos*"; el segundo es el sometimiento a tratos crueles, inhumanos y degradantes, "[…] *los hombres gays y transgeneristas recluidos en las cárceles*, [padecen] *la violencia física y moral de que son víctimas por su orientación sexual y su identidad de género*[, en] *este tipo de violencia participa cotidianamente la guardia, con acciones y palabras que tienden a menoscabar la integridad de estas personas*"; el tercer problema es la represión de la identidad sexual, "*El personal directivo y en general el personal del Inpec abrigan múltiples prejuicios sobre las personas LGBT recluidas en las cárceles*[, para] *muchos de ellos la homosexualidad es un comportamiento anormal que causa desorden y debe ser controlado por la institución*"; y el cuarto son las restricciones y limitaciones impuestas a la visita íntima, "*según informaciones recogidas por Colombia Diversa, no existe reglamentación del Inpec que garantice las visitas íntimas de personas LGBT, aunque algunas cárceles*

[222] COLOMBIA DIVERSA (2005) Derechos Humanos de lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas en Colombia. 2005. Bogotá, 2005. Pag.32.

reportan esta clase de encuentros. Sin una adecuada reglamentación del asunto no hay garantía plena del derecho a la visita íntima."[223] En los años 2006 y 2007, los informes de la entidad indicaron que la situación continuaba. No obstante "[…] *los importantes aportes de otras instituciones tendientes a cumplir con el objetivo de proteger los derechos de las personas LGBT recluidas, el INPEC no ha avanzado en la materia*."[224] Esta situación se ha seguido corroborando en informes posteriores.[225]

(v) *Indígenas y afrodescendientes*

Los medios de comunicación se han ocupado de denunciar la difícil situación que los indígenas deben afrontar en los centros de reclusión carcelarios y penitenciarios de Colombia. Así, por ejemplo, se ha cubierto las visitas del Defensor del Pueblo a las cárceles de Colombia, para constatar la situación real que enfrentan las personas que hacen parte de estas poblaciones. Precisamente, se trató de una visita a una de las cárceles que hacen parte del presente proceso: la cárcel de San Isidro.[226] Los medios de comunicación han dado cuenta de las dificultades que tienen, por ejemplo, las interacciones de la justicia indígena con el sistema carcelario y penitenciario general de la Nación que se dan cuando una persona es condenada por su comunidad, pero la condena la debe pagar en una cárcel ordinaria. Nuevamente, la Cárcel de San Isidro ha sido un escenario de este tipo de conflictos.[227] Sin embargo, los

---

[223] COLOMBIA DIVERSA (2005) Derechos Humanos de lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas en Colombia. 2005. Bogotá, 2005. Pag. 33 y sig.

[224] COLOMBIA DIVERSA (2006-2007) Derechos Humanos de lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas en Colombia. Bogotá, 2006-2007.

[225] Ver por ejemplo: COLOMBIA DIVERSA (2008-2009) Todos los deberes, pocos los derechos; Situación de derechos humanos de las lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas en Colombia.. Bogotá, 2008-2009.

[226] El 18 de enero de 2013, el diario El Universal indicó: "Ante la dramática situación de la población indígena recluida en las cárceles del país, *el defensor del Pueblo, Jorge Armando Otálora Gómez, hizo un llamado a las autoridades judiciales para que se defina de manera expedita la situación de la población indígena que se encuentra privada de la libertad.* También recordó que por tratarse de una población vulnerable, debe gozar de especial protección del Estado, como lo señala la Constitución. Así lo advirtió durante una visita a la cárcel San Isidro de Popayán, que hace parte de una serie de visitas humanitarias que viene haciendo en las últimas semanas a los centros penitenciarios y carcelarios del país." Noticia: 'Situación de indígenas en las cárceles requieren atención urgente'.

[227] El diario El Tiempo indícó al respecto: "*Condenados por su comunidad que pagan su pena en cárceles denuncian violación al debido proceso.* || En el pabellón número 1 de la cárcel de San Isidro, en Popayán, 110 presos indígenas se armaron con palos el pasado mes de octubre, retuvieron a un cabo y un auxiliar de la guardia del penal y le informaron a la dirección, por medio de una nota, que habían organizado un cabildo. || La revuelta, que se disolvió pocas horas después –sin ningún incidente que lamentar–, fue protagonizada por los llamados 'guardados', indígenas condenados por las autoridades de su comunidad y que deben cumplir sus penas en cárceles ordinarias. || Los amotinados –que días antes se habían declarado en huelga de hambre– protestaban porque, según dicen, son víctimas de la justicia indígena, a la que cuestionan por violarles el derecho a un debido proceso, condenarlos a penas excesivas y abandonarlos a su suerte en una cárcel común. || Las puertas de los 48 centros penitenciarios del Inpec se abrieron para estos indígenas en el año 2000**,** en el marco de una iniciativa impulsada por el senador Jesús Piñacué, que buscaba establecer mecanismos de coordinación entre la justicia indígena y la ordinaria. || De los 872 indígenas presos hoy en cárceles del Inpec, se calcula que un 30 por ciento lo están por condenas de la justicia de sus comunidades. || Pero el modelo, pensado como el peor

medios de comunicación también han dado cuenta de los avances que el Estado ha estado haciendo, como por ejemplo, la construcción de cárceles especiales para indígenas.[228] Finalmente, es preciso señalar que la discusión que se ha dado para las comunidades indígenas puede replicarse para algunas comunidades afro, negras, palenqueras y raizales, que en razón a sus diferencias y diversidades culturales, deban ser tratados en consecuencia (esto es, diferencialmente) por el Sistema penitenciario y carcelario.[229]

5.5.8. *Falta de protección a la libertad*

La Academia ha denunciado el abuso del uso de las medidas de aseguramiento. La detención preventiva, que debería ser una excepción por el respeto a la libertad, ha pasado a ser una medida de más fácil adopción.[230] En términos generales, el uso de la detención preventiva de personas sindicadas debe darse sólo cuando sea estrictamente necesario, cuando exista la necesidad de tutelar derechos constitucionales de imperioso cumplimiento, como proteger la vida de otras personas, o evitar una inminente fuga. Sin embargo, teniendo en cuenta el estado de cosas en el que se encuentra el Sistema penitenciario y carcelario, el uso masivo e indiscriminado de la detención preventiva es aún más cuestionable. La situación de las prisiones, en especial, el hecho de que los sindicados y los condenados se encuentren mezclados, implica que la detención preventiva se convierte en una suerte de condena anticipada cruel, inhumana y degradante, que bajo el orden jurídico vigente sería inconstitucional e ilegal impartir mediante sentencia a una persona.

5.6. Gobierno Nacional e INPEC

El Gobierno ha reconocido públicamente que es necesario ampliar la capacidad del sistema penitenciario y carcelario para recluir personas, así

---

castigo para quienes cometan delitos graves, comienza a suscitar críticas –incluso entre los indígenas– y la preocupación del Gobierno y de organismos como la Defensoría del Pueblo, por algunos excesos detectados." El Tiempo, 31 de marzo de 2013.

[228] Los planes de construcción de la primera cárcel con carácter diferencial se haría en el Departamento del Cauca. [Nota: El día 4 de Octubre el diario El Colombiano informó que se comenzaba a construir la primera cárcel par indígenas en Colombia.]

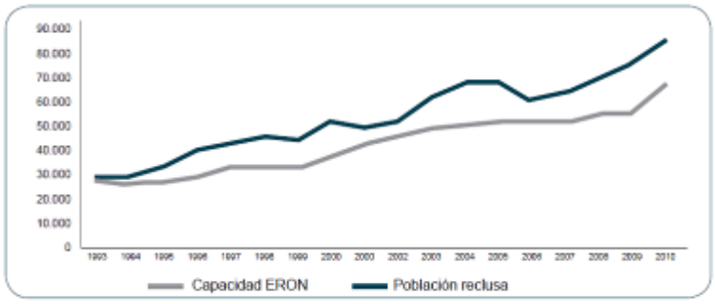
[229] Este aspecto fue resaltado desde hace tiempo por diversas organizaciones. Ver por ejemplo: Naciones Unidas, Informe: Centros de Reclusión en Colombia: Un estado de cosas inconstitucional y de flagrante violación de los derechos humanos. Misión Internacional. Derechos Humanos y situación carcelaria. Bogotá, 31 de octubre de 2001.

[230] Por ejemplo, se ha dicho al respecto: "Existe un relativo consenso en que uno de los principales factores que inciden en la sobrepoblación penitenciaria, y en todos sus males, es el abuso en la utilización de la detención preventiva. Cerca de la mitad de las personas que se encuentran detenidas en las prisiones latinoamericanas están a la espera de juicio y, por ello, siguen siendo jurídicamente inocentes. En el caso colombiano, por ejemplo, 12.729 personas presas, es decir, el 53% de la población sindicada ha pasado más de seis meses aguardando la sentencia judicial que decida su responsabilidad penal. El 31% de los sindicados han pasado más de un año en esta misma situación […]." ARIZA, Libardo José (2011) Reformando el infierno: los tribunales y la transformación del campo penitenciario en América Latina, en *Los muros de la infamia, prisiones en Colombia y América Latina*. Ariza & Iturralde. Universidad de Los Andes. Bogotá, 2011. p. 88.

como adecuar las instalaciones existentes. Sin embargo, también ha señalado que Colombia, un estado social de derecho, no se puede convertir en un "*estado carcelero*", por lo que se requiere encontrar soluciones distintas a más cárceles.[231]

5.6.1. Como lo informó el INPEC en el 2012, el ritmo de crecimiento de la población carcelaria deja rezagados los esfuerzos y avances que se han hecho en la infraestructura construyendo más cárceles.[232]

Tendencia de la capacidad de los ERON frente a la tendencia de la población reclusa en Colombia. 1993 – 2010



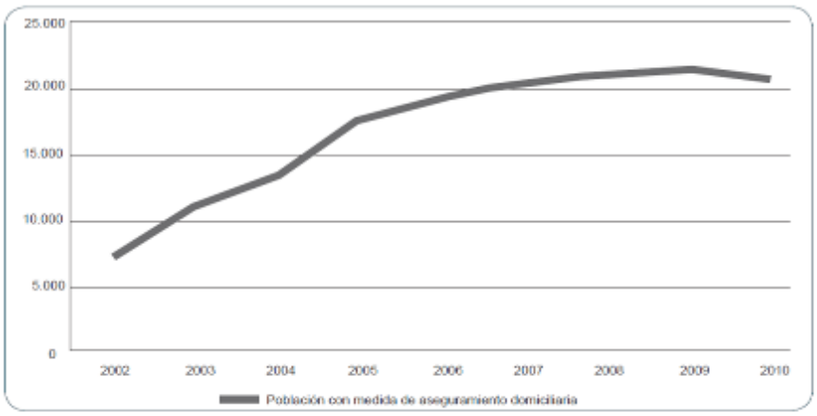
Asesora de Planeación, Grupo Estadística, SISIPEC WEB.

5.6.2. El uso de medida de aseguramiento domiciliaria, contrario al fenómeno del encarcelamiento, no ha aumentado, tiene una leve tendencia a la baja. Esto es, los medios alternativos a la cárcel con los que se cuenta en la actualidad se están dejando de usar, en detrimento del respeto a la libertad y, por supuesto, generando una presión más al aumento del problema del hacinamiento. El INPEC reporta la cuestión así,

Tendencia de la población con medida de aseguramiento domiciliaria en Colombia. 2002 – 2010

[231] La prensa informó que la Ministra de Justicia y del Derecho del momento, Ruth Stella Correa, indicó que se buscaban soluciones para reducir los índices de hacinamiento, como la creación de casi 45 mil nuevos cupos con la construcción de seis megacárceles y la ampliación de otras prisiones. Sin embargo, se reportó "[…] insiste en que ser un Estado carcelero no puede ser la única solución. Por eso presentará un proyecto de Código Penitenciario que, basado en el principio del sistema acusatorio de privilegiar la libertad, plantea que algunas penas sean excarcelables. […] Según la Ministra, la propuesta es la de un sistema penitenciario y una política criminal diferente. […]". Anunció la presentación de un proyecto de ley. El Espectador. *Hacinamiento y Muerte. Cárceles : "una olla de presión"*, miércoles 7 de noviembre de 2012.

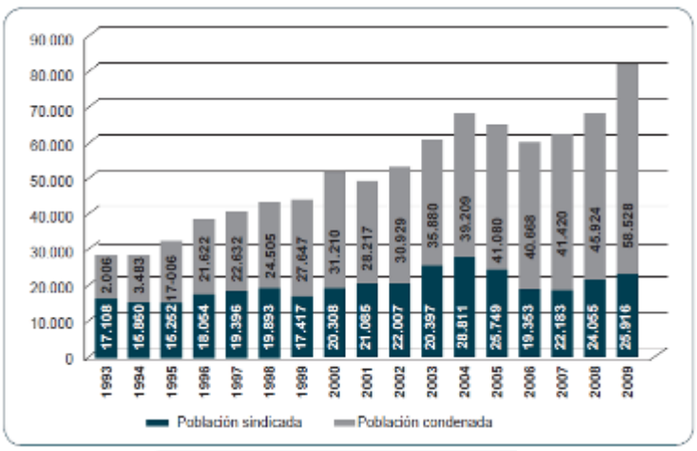
[232] INPEC, INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO (2012) *De entre muros para la libertad, 1993 – 2010*. Imprenta Nacional. Colombia, 2012.



Fuente: Oficina Asesora de Planeación, Grupo Estadística, sisipec web.

Por su parte, las medidas de vigilancia electrónica han aumentado. En 2009 se tenía 2.964 personas bajo este sistema de vigilancia (595 con GPS y 2.369 con RF), en 2010 tenía 4.408 personas (1921 con GPS y 2.487 con RF).[233] El peso de la población sindicada frente al total de la población recluida en prisión ha disminuido, pero siguen representando una cantidad importante (25.916) personas, tal como lo reporta el INPEC,[234]

Distribución, según la situación jurídica, de la población reclusa colombiana. 1993 - 2010



Fuente: Oficina Asesora de Planeación, Grupo Estadística, sisipec web.

[233] INPEC, INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO (2012) *De entre muros para la libertad, 1993 – 2010*. Imprenta Nacional. Colombia, 2012. "El mismo decreto establece los siguientes mecanismos de vigilancia electrónica como sustitutivos de la pena de prisión o de la detención preventiva: 1) Seguimiento Pasivo RF: «es el sistema de vigilancia electrónica sustitutivo de la pena de prisión o de la detención preventiva, a través del cual se instala un dispositivo consistente en un brazalete o una tobillera en el cuerpo del condenado o sindicado, con su consentimiento, el cual se transmite a una unidad receptora, la que a su vez se encuentra conectada a una línea telefónica convencional». 2) Seguimiento Activo GPS: «es el sistema de vigilancia electrónica sustitutivo de la pena de prisión o de la detención preventiva, a través del cual se instala un dispositivo consistente en un brazalete o una tobillera en el cuerpo del condenado o sindicado, con su consentimiento, el cual llevará incorporada una unidad de gps (Sistema de Posicionamiento Global), la cual transmitirá la ubicación del condenado o sindicado, indicando si ha llegado a zonas de exclusión. Cuando el beneficiario del dispositivo llegue al lugar establecido para la ejecución de la pena, la información que así lo indique será transmitida al centro de monitoreo, sin que durante el transcurso del día se haya perdido la transmisión inherente al sistema de vigilancia electrónica»."

[234] INPEC, INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO (2012) *De entre muros para la libertad, 1993 – 2010*. Imprenta Nacional. Colombia, 2012.

5.6.3. Las publicaciones recientes del INPEC parten del reconocimiento de la necesidad de transparencia y acceso a la información pública, como una forma de asegurar la razonabilidad, calidad y eficacia del ejercicio de la administración pública.[235] En este contexto, el INPEC reconoce expresamente, la limitación del alcance de sus políticas,

> "Pese a los desarrollos que el país ha logrado a partir del año 1991 con el fundamento constitucional del Estado social de derecho, en materia del respeto a la dignidad humana desde la vivencia de los derechos humanos de la población privada de la libertad en los establecimientos de reclusión de orden nacional, a cargo del INPEC, los logros no son satisfactorios, pues el hacinamiento que hoy se muestra de un 400% pone en tela de juicio la efectividad de la política penitenciaria y carcelaria
>
> *Grosso modo*, el conflicto de todo orden y por diversos fenómenos que se ha vivido en el país en estos últimos veinte años ha generado una mayor demanda de cupos de los dispuestos en los establecimientos penitenciarios y carcelarios, y la revisión permanente de las medidas contempladas en cada momento. Por ejemplo, la judicialización de los actores armados al margen de la ley y de las redes de narcotráfico en la década de los noventa condujo a la creación de establecimientos con altas medidas de seguridad y pabellones especializados según la caracterización de su población reclusa.
>
> Al parecer, la construcción de grandes complejos penitenciarios auspiciados por algunos dineros del Plan Colombia a partir del año 1999, para combatir la producción y tráfico de drogas, tampoco respondió a la necesidad de cupos para el potencial de delincuentes juzgados por tales delitos. Así, lo muestran las cifras posteriores, a partir del año 2000, desde cuando el hacinamiento se ha constituido en un fenómeno con pocas posibilidades de control.
>
> Desde la política de la reducción, fusión y construcción de establecimientos penitenciarios y carcelarios implementada por el INPEC, se pasó de 175 establecimientos en 1993 con una población de 21 810 internos a 142 en el 2010 con 67 965 reclusos. Aunque este incremento del 144% en los diecisiete años se debe ver en el marco del crecimiento poblacional del país y las reformas penales es importante señalar que la condición de hacinamiento fue y ha sido la constante.

---

[235] INPEC, INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO (2012) *De entre muros para la libertad, 1993 – 2010*. Imprenta Nacional. Colombia, 2012.

> […] a modo de inventario de este recorrido histórico sobre los datos consignados en el INPEC relacionados con su población reclusa, se puede concluir que en tal periodo la demanda de cupos fue mayor a la oferta de disponibilidades en los establecimientos penitenciarios y carcelarios. Sin embargo, resulta más importante señalar que al año 2012 esta situación persiste, pero no porque haya parado la construcción de cárceles, sino porque la situación de conflicto, violencia y delincuencia no se detiene."[236]

5.6.4. El Director del INPEC advierte que no se cuenta con información suficiente para establecer el impacto real de las nuevas medidas electrónicas de vigilancia.[237] Además, de manera enfática, solicita a la academia y a las personas expertas en la materia en general, que se interesen por la cuestión y reflexionen de forma propositiva acerca de la política criminal en general, considerada desde una perspectiva amplia, y no solamente limitada a sistema penitenciario y carcelario.[238] Las medidas concretas a las que hace alusión el INPEC que está adelantando son las siguientes:[239] - Creación de nueva infraestructura para el Sistema penitenciario y carcelario, así como la readecuación de la existente. || - Clasificación de los presos y uso racional de los cupos e instalaciones de los establecimientos de reclusión del orden nacional, ERON. || - Brigadas de revisión jurídica, (i) para la clasificación de los internos, (ii) para establecer qué internos reúnen los requisitos para

---

[236] INPEC, INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO (2012) *De entre muros para la libertad, 1993 – 2010*. Imprenta Nacional. Colombia, 2012.

[237] INPEC, INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO (2012) *De entre muros para la libertad, 1993 – 2010*. Imprenta Nacional. Colombia, 2012. "Si bien las medidas alternas a la prisión intramuros, entre ellas la medida de aseguramiento domiciliario y la medida de aseguramiento con vigilancia electrónica, se generaron en un marco moderno de concepción de la pena, de nuevas posibilidades de vivir la sanción y, por qué no, para disminuir el hacinamiento, es oportuno manifestar que ni a 2010 ni a la fecha se tienen estudios que den cuenta del comportamiento de estas innovaciones."

[238] INPEC, INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO (2012) *De entre muros para la libertad, 1993 – 2010*. Imprenta Nacional. Colombia, 2012. "A la luz de las cifras que se describen en este documento valdría la pena que la cultura académica del país, interesada en estos temas, se motivara para profundizar en el análisis, por ejemplo, del endurecimiento de las penas y la superpoblación de condenados por delitos de todo orden, especialmente, los relacionados contra la vida y el patrimonio económico que son los que ocupan el primer lugar en la población reclusa. Al respecto recobra importancia indicar que durante tal periodo se dio la reforma del Código Penal y la del Código de Procedimiento Penal con varias modificaciones posteriores que acentúan el carácter coercitivo. || En el mismo sentido de los constantes cambios de la legislación penal sería fundamental abordar estudios que indaguen sobre los niveles de congruencia que se dan entre los contenidos de las normas alusivas a la función de la pena y su vivencia real en las condiciones de los establecimientos penitenciarios y carcelarios de Colombia. Se trataría, de manera simple, de un estudio comparativo entre los componentes sustantivos y procedimentales, permeados por la realidad del sistema. || Al entrar en vigencia el Sistema Penal Acusatorio a partir del 1.o de enero de 2005, se aceleró el proceso de condena y, por tanto, la exigencia de cupos en los establecimientos penitenciarios y carcelarios, pero también se observó un fenómeno en el incremento de registros de salida de los inculpados debido al vencimiento de términos. Desde luego, este es un comportamiento generado por el sistema judicial."

[239] Al respecto ver: INPEC, INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO (2013) *Situación penitenciaria y carcelaria, 1993 – 2012*. Documento entregado el 12 de febrero de 2013.

acceder a la detención y prisión domiciliaria en coordinación con los Jueces de ejecución de penas; (iii) así como los internos que reúnen los requisitos para libertad condicional, libertad provisional, permisos hasta de 72 horas y en casos concretos libertad definitiva, mediante el computo de tiempo por trabajo, estudio y enseñanza. || - Identificación de personas con enfermedades psiquiátricas, y solicitud a la rama judicial para que se sustituya la medida de detención y prisión por la de reclusión en centro clínico especializado. || - Celebración de acuerdo y convenios con los Alcaldes y Gobernadores, para poder adecuar los establecimientos a su cargo, de acuerdo con los lineamientos generales del INPEC de respeto a la población reclusa. || - Celebración de convenios para asegurar los procesos de formación de las personas privadas de la libertad en los establecimientos del INPEC. || - Intervención de la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria orientada a impulsar a la Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación, en la utilización masiva de la detención y prisión domiciliaria como medida sustitutiva de la prisión en Establecimiento de Reclusión. || - Ampliación del uso de mecanismos de vigilancia electrónica y de detención preventiva; uso de otros sistemas de control como el reconocimiento de voz por vía telefónica. || - Asegurar los recursos presupuestales que sean necesarios. || - Políticas sociales del Gobierno Nacional encaminadas a la prevención del delito. || - Mejoramiento y consolidación de programas para la reintegración, la atención y el tratamiento de los internos.

5.7. Departamento Nacional de Planeación.

En un documento del tres (3) de octubre de dos mil once (2011), el Departamento Nacional de Planeación Nacional resaltó las contradicciones y problemas de la política carcelaria en Colombia.[240] Recomendó corregir la política pública, entre otros, en los siguientes tres aspectos: (i) evaluar, diseñar e implementar una política de largo aliento, sin depender de las coyunturas y casos concretos, sino en criterios como el crecimiento histórico de la demanda [para el Departamento Nacional de Planeación el carácter reactivo y ocasional de las políticas carcelarias, es uno de los factores que explican su incapacidad para atender adecuadamente la crisis carcelaria]. (ii) Asegurar las fuentes de recursos sostenibles, no sólo para la construcción de la infraestructura carcelaria que se requiere (adicional a la existente y para reemplazar la obsoleta), sino para su mantenimiento y adecuado funcionamiento. Para el Departamento de Planeación, este segundo rubro cada vez demandará más recursos, dada la tendencia creciente de la población recluida. (iii) En todo caso, se advirtió la necesidad de rediseñar la política criminal de forma integral, no sólo la carcelaria, de tal forma que se favorezca la libertad y se encarcele sólo lo indispensable.[241] Partiendo de un análisis

---

[240] RESTREPO LONDOÑO, Diego (2011) *El crecimiento de la población reclusa y el hacinamiento en Colombia en perspectiva comparada*. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno. Bogotá, 2011.

[241] RESTREPO LONDOÑO, Diego (2011) *El crecimiento de la población reclusa y el hacinamiento en Colombia en perspectiva comparada*. DNP. Dijo al respecto el documento: "La necesidad de

comparativo, el Departamento concluyó que la crisis carcelaria colombiana es grave, pero no tanto como lo podría llegar a ser, tal como lo muestran los casos de otras naciones. De ahí la necesidad de implementar las recomendaciones mencionadas.

5.7.1. El Departamento constató que la tasa nacional de encarcelamiento apenas alcanza el promedio internacional y está por debajo países que pueden ser considerados comparables.[242] El documento evidencia que Colombia hace parte de los países del continente y del mundo "[…] *cuya población reclusa ha venido creciendo año a año en forma sostenida, y conociendo la experiencia de otros países del mundo, y la creciente inversión que el Estado Colombiano ha venido haciendo para fortalecer su aparato policial y judicial, no existen razones objetivas para creer que este comportamiento creciente vaya a cambiar su tendencia en el corto y mediano plazo*."[243]

5.7.2. Para el Departamento Nacional de Planeación la evolución del fenómeno del hacinamiento y de la capacidad instalada para privar personas de la libertad, "[…] *permite afirmar que la respuesta del Estado Colombiano ha sido siempre reactiva frente al crecimiento de la población reclusa y de la tasa de hacinamiento. Una vez que el Estado resuelve en el corto plazo el hacinamiento, y se revierte la tendencia del problema, sin resolverlo, el tema sale de la agenda por unos años hasta que el hacinamiento vuelve a reportar tasas preocupantes y se renueva el ciclo de política penitenciaria y carcelaria*".[244] Por medio de la siguiente gráfica se muestra este ciclo, proyectado hasta el año dos mil catorce (2014),

Crecimiento de la capacidad en cupos y de la población reclusa intramural de Colombia durante los años 1990 a 2010 y proyección 2011 a 2014

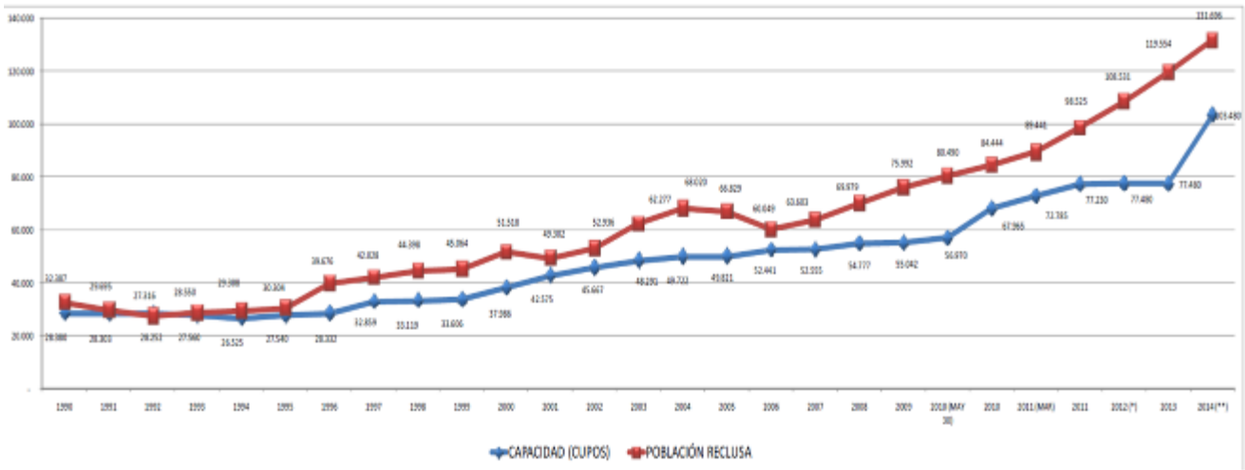
---

buscar soluciones al hacinamiento por la vía normativa (modificaciones normativas para despenalizar delitos, reducciones de penas, creación de subrogados penales, justicia terapéutica, detención o prisión domiciliaria con vigilancia electrónica, flexibilidad en la sanción intramural, etc.)."

[242] RESTREPO LONDOÑO, Diego (2011) *El crecimiento de la población reclusa y el hacinamiento en Colombia en perspectiva comparada*. DNP. Dijo el documento al respecto: "Para un total de 181 países, cuyos datos, de acuerdo con la base disponible oscilan entre los años de 2006 y el 2008, la tasa promedio de población reclusa por 100.000 habitantes en el mundo fue de 198, y para Colombia fue de 138,3 (dato de 2006), 144,8 (dato del 2007) y 157,4 (dato del 2008). Ello implica que Colombia apenas si alcanza una tasa de población reclusa similar a la del mundo. Si a esta población reclusa de Colombia se le suma la población recluida en establecimientos a cargo de entidades territoriales, Fuerza Pública y domiciliarias, esta tasa se acercaría a la media mundial. || Si se observa a Colombia en comparación con los países de América, de Sur América y para aquellos con población de más o menos un 20% de la población colombiana de 2007, en todos los casos, se verifica que la tasa de población reclusa en Colombia es menor."

[243] RESTREPO LONDOÑO, Diego (2011) El crecimiento de la población reclusa y el hacinamiento en Colombia en perspectiva comparada. DNP.

[244] RESTREPO LONDOÑO, Diego (2011) El crecimiento de la población reclusa y el hacinamiento en Colombia en perspectiva comparada. DNP.



Fuente: Población reclusa y capacidad INPEC (Marzo de 2011), proyecciones de población reclusa DNP-DJSG

Para el Departamento Nacional de Planeación es claro que incluso si se cumplen los programas trazados por la actual Administración de forma adecuada y oportuna, en caso de mantenerse el crecimiento de la población penitenciaria y carcelaria, la demanda de cupos superará la oferta que el Sistema estará en una capacidad de dar.[245] Una proyección del hacinamiento y la capacidad penitenciaria y carcelaria hasta el dos mil catorce (2014), evidencia al Departamento de Planeación que las acciones que se planean realizar podrán reducir el tamaño de la crisis de hacinamiento, pero no la corregirán del todo ni la terminarán. La siguiente gráfica muestra esta proyección,

Hacinamiento y tasa de crecimiento anual de la población reclusa en Colombia durante los años 1990 a 2010 y proyección 2011 a 2014

[245] RESTREPO LONDOÑO, Diego (2011) *El crecimiento de la población reclusa y el hacinamiento en Colombia en perspectiva comparada*. DNP. Dice el documento al respecto: "En actual ciclo de política penal y penitenciaria, el gobierno del Presidente Santos se encuentra estructurando un programa de asociación público-privada que permitirá la construcción y entrega a finales de 2014 de 26.000 nuevos cupos con un costo estimado en 1,4 billones de pesos, en un esfuerzo similar al realizado por el gobierno anterior. || No obstante, si la tasa de crecimiento de la población reclusa mantiene su misma dinámica histórica reciente (10,2% anual desde 2006), este gran esfuerzo será en todo caso insuficiente, y su año más crítico será el 2013 con un hacinamiento proyectado de 54%, la más alta de los últimos 23 años (ver proyección para el año 2011 a 2014 en los gráficos 2 y 3). El resultado final del esfuerzo gubernamental, servirá, si acaso, para culminar el período de gobierno con una tasa de hacinamiento de 27%, muy similar a aquella con la que el gobierno inició (29,4%, a
agosto de 2010)."

Fuente: Población reclusa y capacidad INPEC (Marzo de 2011), proyecciones de población reclusa DNP-DJSG

5.8. Comisión Asesora de Política Criminal

Uno de los aportes significativos que ha hecho el Gobierno Nacional al avance del debate, fue la creación de la Comisión Asesora de Política Criminal,[246] cuyo trabajo fue dado a conocer a la opinión pública el mes de junio de dos mil doce (2012).[247] La Comisión parte su análisis de una noción de política criminal presentada por la Corte Constitucional, a propósito de un caso en que la definición de tal concepto era importante

> "[…] política criminal en un sentido amplio [, es] el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los

[246] Con la Resolución No. 0286 del 15 de febrero de 2011, el entonces Ministro del Interior y de Justicia, Germán Vargas Lleras, creó la '*Comisión Asesora para el Diseño de la Política Criminal del Estado colombiano*' (de ahora en adelante la Comisión) con el propósito de apoyar la formulación de la política criminal del país y realizar recomendaciones al Gobierno Nacional en torno a ella. Su función esencial era entonces elaborar una propuesta de lineamentos de política criminal. Además, la Comisión debía realizar, en la medida en que el Gobierno o el Consejo de Política Criminal se lo solicitaran, otras tareas como i) evaluar y estudiar la normatividad existente en materia de política criminal; ii) analizar las iniciativas académicas que se formulen sobre la materia; iii) elaborar documentos para el diseño de la Política Criminal colombiana; y iv) realizar consultas con las entidades estatales, universidades, asociaciones de abogados y abogadas, y las personas u organismos que la Comisión considerara pertinentes, sobre las reformas que sugieran deben introducirse." COMISIÓN ASESORA DE POLÍTICA CRIMINAL. *Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Ministerio de Justicia y del Derecho, Agencia Presidencial de Cooperación Internacional y Unión Europea. Bogotá, 2012.

[247] "Los comisionados: Iván González Amado, Presidente; Yesid Reyes Alvarado, Vicepresidente; Camilo Sampedro Arrubla; Carlos Guillermo Castro Cuenca; Daniel Mejía Londoño; Farid Benavides Vanegas; Iván Orozco Abad; Julio Andrés Sampedro Arrubla; Julissa Mantilla Falcón; María Victoria Llorente Sardi; Mariana Martínez Cuéllar; Rodrigo Uprimny Yepes; Carlos Augusto Gálvez Bermúdez, Secretario Académico" COMISIÓN ASESORA DE POLÍTICA CRIMINAL. *Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Ministerio de Justicia y del Derecho, Agencia Presidencial de Cooperación Internacional y Unión Europea. Bogotá, 2012.

> intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción. Dicho conjunto de respuestas puede ser de la más variada índole. Puede ser social, como cuando se promueve que los vecinos de un mismo barrio se hagan responsables de alertar a las autoridades acerca de la presencia de sucesos extraños que puedan estar asociados a la comisión de un delito.[248] También puede ser jurídica, como cuando se reforman las normas penales. Además puede ser económica, como cuando se crean incentivos para estimular un determinado comportamiento o desincentivos para incrementarles los costos a quienes realicen conductas reprochables. Igualmente puede ser cultural, como cuando se adoptan campañas publicitarias por los medios masivos de comunicación para generar conciencia sobre las bondades o consecuencias nocivas de un determinado comportamiento que causa un grave perjuicio social. Adicionalmente pueden ser administrativas, como cuando se aumentan las medidas de seguridad carcelaria. Inclusive pueden ser tecnológicas, como cuando se decide emplear de manera sistemática un nuevo descubrimiento científico para obtener la prueba de un hecho constitutivo de una conducta típica."[249]

Con base en la anterior noción, la Comisión Asesora resalta como el Sistema penitenciario y carcelario no es un Sistema público autónomo e independiente, sino una parte integral y esencial de un todo más amplio, a saber: la política criminal. Dice la Comisión al respecto,

> "La política criminal, como ya se explicó, no se reduce a la política penal ni se confunde con el derecho penal pues tiene una dimensión más amplia. Sin embargo, el recurso al instrumento penal es el elemento distintivo de la política criminal, que la diferencia de otras políticas públicas. En efecto, conforme a la definición de la Corte Constitucional, ya referida en la introducción de este documento, y a ciertas distinciones propuestas por ciertas perspectivas criminológicas, la política criminal tiene vínculos estrechos con las llamadas tres formas de

---

[248] Las autoridades académicas francesas en materia de política criminal le otorgan a la respuesta social frente al fenómeno criminal una dimensión especial. En efecto han desarrollado una tipología de políticas criminales a partir de la diferenciación entre respuesta estatal, de un lado, y respuesta social, de otro lado. La respuesta social se dirige a los comportamientos desviados, mientras que la respuesta estatal se dirige a las infracciones. Según esta concepción, cuando la respuesta estatal también se encamina a "normalizar" los comportamientos desviados la política criminal empieza a adquirir visos totalitarios o autoritarios. Delmas-Marty, Mireille. Modéles et Mouvements de Politique Criminelle, Economica, París, 1983.

[249] Corte Constitucional, sentencia C-646 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). En este caso se decidió que "[…] el Fiscal General de la Nación es competente para presentar proyectos de Código Penal y de Procedimiento Penal puesto que ambos son elementos del diseño de la política criminal del Estado. Además, el Código de Procedimiento Penal no debe ser tramitado como una ley estatutaria sino como una ley ordinaria."

> criminalización. Así, la política criminal tiene que ver con la "*criminalización primaria*" o definición de un comportamiento como delito, que es su fase legislativa; igualmente se vincula con la "*criminalización secundaria*", esto es con la determinación de un individuo como responsable de un crimen ya establecido por la ley, que es el problema de la judicialización o investigación criminal de los hechos punibles; y finalmente también se vincula con la "*criminalización terciaria*", esto es, la ejecución y cumplimiento de la sanción penal por parte de una persona declarada responsable de un crimen, que es la fase de ejecución penitenciaria."[250]

Reconociendo los límites de sus conclusiones, la Comisión presentó un diagnóstico de la política criminal que da luces sobre el debate al respecto.

5.8.1. *Criminalización primaria*. La Comisión consideró que "*carecemos de una política criminal consistente y de largo plazo, fundada empíricamente y enmarcada constitucionalmente*."[251] Según la Comisión la política criminal colombiana es [1] reactiva, [2] tendiente al endurecimiento punitivo (populismo punitivo), [3] poco reflexiva frente a las especificidades del contexto nacional, [4] subordinada a la política de seguridad y, [5] aunque hay esfuerzos reciente de darle mayor estabilidad y consistencia a la política criminal, [6] sigue siendo volátil, débil e incoherente, en gran medida, debido a la debilidad institucional de la cual depende. A continuación se desarrollan estos aspectos.

[1] *Reactiva*. Según la Comisión: "[…] *muchas decisiones de política criminal han sido esencialmente reactivas y sin fundamentos empíricos sólidos. Muchas de estas medidas se han adoptado apresuradamente respondiendo a fenómenos de opinión pública o a los deseos de los gobiernos de mostrar que se está haciendo algo frente a la criminalidad o frente a hechos graves de crueldad o violencia, pero muy raramente estas decisiones se han basado en estudios empíricos sólidos que muestren la utilidad de, por ejemplo, recurrir al aumento (o disminución) de una pena, o a la criminalización de un cierto comportamiento*." La Comisión resaltó, que la falta de conocimiento empírico para fundar la política pública persiste después de criminalizada la conducta, pues no se le hace seguimiento.[252] Esta política

---

[250] COMISIÓN ASESORA DE POLÍTICA CRIMINAL. Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano. Bogotá, 2012.

[251] COMISIÓN ASESORA DE POLÍTICA CRIMINAL. *Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Ministerio de Justicia y del Derecho, Agencia Presidencial de Cooperación Internacional y Unión Europea. Bogotá, 2012.

[252] Dijo la Comisión: "en la mayor parte de los casos, ni el Gobierno ni el Congreso, al adoptar las decisiones de política criminal, han evaluado previamente o han hecho un seguimiento ulterior sobre los impactos de las medidas tomadas, ya sea i) a nivel normativo sobre la coherencia del sistema penal, o ya sea a nivel empírico sobre ii) la carga de trabajo de los operadores de justicia, o iii) sobre el sistema carcelario y penitenciario, o iv) sobre la evolución misma de los fenómenos criminales" COMISIÓN ASESORA DE POLÍTICA CRIMINAL. *Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Bogotá, 2012.

reactiva tampoco permite ver la coherencia del sistema (la proporcionalidad de las penas) y tampoco toma en consideración el impacto sobre el resto del sistema. Dijo al respecto la Comisión,

> "[…] muchas decisiones de política criminal se han realizado sin evaluar su posible impacto empírico, ya sea sobre la carga que la criminalización de un comportamiento implica para la labor de la Fiscalía y los jueces, o sobre el sistema carcelario, en la medida en que los aumentos precipitados de penas, o las restricciones de las posibilidades de libertad provisional, aumentan tendencialmente el hacinamiento carcelario, sin que se tomen decisiones claras para prevenirlo."[253]

La Comisión analizó la evolución del hacinamiento en los siguientes términos,

EL HACINAMIENTO CARCELARIO EN COLOMBIA 1990-2000				
Años	Cupo	Internos	Sobrecupo	Hacinamiento
1990	28.380	32.387	4.007	14,1%
1991	28.319	29.695	1.376	4,9%
1992	28.252	27.316	-936	-3,3%
1993	28.084	28.550	466	1,7%
1994	26.709	29.343	2.634	9,9%
1995	27.822	31.960	4.138	14,9%
1996	28.332	38.063	9.731	34,3%
1997	29.239	41.405	12.166	41,6%
1998	33.009	43.259	10.250	31,1%
1999	33.090	46.322	13.232	40,0%
2000	35.969	49.816	13.847	38,5%
2001	40.037	52.181	12.144	30,3%
2002	44.373	51.276	6.903	15,6%
2003	46.399	58.894	12.495	26,9%
2004	48.916	66.474	17.558	35,9%
2005	49.763	69.365	19.602	39,4%
2006	52.115	62.906	10.791	20,7%
2007	52.504	61.543	9.039	17,2%
2008	53.784	67.812	14.028	26,1%
2009	55.019	74.277	19.258	35,0%
2010	61.100	81.095	19.995	32,7%
Fuente: Elaboración Comisión con base en datos INPEC.				

[253] Continúa el Informe: "Así, las decisiones de criminalizar ciertos comportamientos implican obviamente una mayor carga de trabajo para los fiscales, que en principio tendrían, suponiendo que todo el resto sigue igual, que investigar una mayor cantidad de hechos punibles, pues a los delitos que ya tenían a su cargo, se agregarían los nuevos hechos criminalizados. Igualmente, si los fiscales logran hacer su trabajo, entonces un número mayor de casos llegaría a decisión de los jueces penales. Sin embargo, a pesar de esa obvia consecuencia de que cualquier forma de criminalización aumenta potencialmente la labor de jueces y fiscales, la mayor parte de las veces esas decisiones se toman sin prever el correspondiente reforzamiento de la capacidad de los operadores de justicia para enfrentar adecuadamente estos incrementos de la demanda penal, con lo cual se aumentan los riesgos de congestión. || […] Igualmente, y como lo ha mostrado un estudio de la Universidad de los Andes46, ciertas decisiones de política criminal de incrementar penas o de restringir las posibilidades de libertad provisional o condicional han tenido consecuencias sustantivas sobre la evolución reciente del hacinamiento carcelario en Colombia." COMISIÓN ASESORA DE POLÍTICA CRIMINAL. *Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Bogotá, 2012.

Como se puede observar, el hacinamiento en Colombia ha variado notablemente en los últimos 20 años. Durante los primeros años de vigencia de la Constitución de 1991, prácticamente no hubo hacinamiento, pero luego aumentó considerablemente, en especial a partir de 1996, llegando en 1997 a una situación crítica en donde superó el 40%, lo cual provocó varios motines en las cárceles. La situación ha sido más dramática en ciertos establecimientos penitenciarios. Por ejemplo, las cárceles de Bucaramanga o Vista Hermosa en Cali tenían en 2007 tasas de hacinamiento de 152% y 142% respectivamente, mientras que el hacinamiento nacional era de 'sólo' 17%. || Este incremento del hacinamiento desde mediados de los años noventa parece claramente asociado a las políticas del gobierno Samper, que buscaron enfrentar una supuesta oleada de delincuencia común con normas que endurecían las penas para los llamados delitos "callejeros", como los llamados 'raponazos' y otros, y con el establecimiento de procedimientos abreviados para sancionarlos. Esas normas fueron adoptadas primero por Conmoción Interior y convertidas en permanentes por la Ley 228 de 1995, sin que se previeran mecanismos para evitar el impacto de esas decisiones sobre el hacinamiento carcelario.

Luego se presentó una disminución del hacinamiento carcelario durante los años 2001 y 2002, que parece deberse a las acciones emprendidas por el Estado frente a las órdenes emitidas por la Corte Constitucional en la sentencia T-153 de 1998, que declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en las cárceles. Como consecuencia de esa sentencia, el Estado hizo una inversión importante de recursos en la ampliación de la oferta carcelaria, por ejemplo, en virtud del Conpes 3086 de 2000, destinado a adoptar un plan de "*ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria del orden nacional*". Pero luego se volvieron a endurecer las políticas punitivas, verificándose un aumento del hacinamiento para los años 2004 y 2005. En ese momento se promulgó la Ley 906 de 2004, que estableció el nuevo sistema penal acusatorio, que disminuye la detención preventiva; además el Estado aumentó los cupos carcelarios y así en el año 2006 el hacinamiento vuelve más o menos al 15%. Una vez más vinieron nuevas políticas punitivas, entre ellas, la Ley 1192 del 2007 que incrementa las penas y hace más difícil la excarcelación. Esto se ve reflejado en un nuevo aumento del hacinamiento a partir de 2007 y sólo hasta ahora se intentan tomar medidas para enfrentar esta nueva oleada de hacinamiento con la ampliación de cupos carcelarios, pero la situación podría incluso agravarse con el endurecimiento

> punitivo asociado a la llamada Ley de Seguridad Ciudadana.
>
> Esta evolución muestra entonces que ha existido en muchas ocasiones una falta de toma en consideración del impacto previsible de las decisiones de política criminal sobre la dinámica carcelaria."[254]

[2] *Tendiente al endurecimiento punitivo (populismo punitivo)*. No obstante las inconsistencias y el carácter reactivo de las decisiones de política criminal, la Comisión considera que "[…] *es posible detectar una tendencia en últimos 20 años y es que las medidas penales se han vuelto más severas. Esto se puede constatar, a nivel abstracto, por la creación de nuevas figuras delictivas, y por el aumento de las penas mínimas y máximas de los delitos ya establecidos en la legislación penal. Igualmente puede verificarse por el aumento de las personas privadas de la libertad, no sólo a nivel absoluto sino también en proporción a la población.*"[255] Se trata de un aumento considerable de penas, especialmente de los mínimos posibles, antes que de sus máximos.[256] Presenta así la cuestión,

---

[254] La Comisión añadió: "[…] tampoco ha existido una evaluación del impacto del uso de las distintas herramientas de política criminal, y en especial del recurso a los incrementos punitivos, sobre las dinámicas criminales. La Comisión no pudo encontrar estudios de los órganos responsables de la política criminal que evaluaran si un aumento de penas o una restricción de las posibilidades de excarcelación habían logrado efectivamente disminuir el nivel de ciertos delitos, como aparentemente se pretendía al tomar esas decisiones." COMISIÓN ASESORA DE POLÍTICA CRIMINAL. *Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Bogotá, 2012.

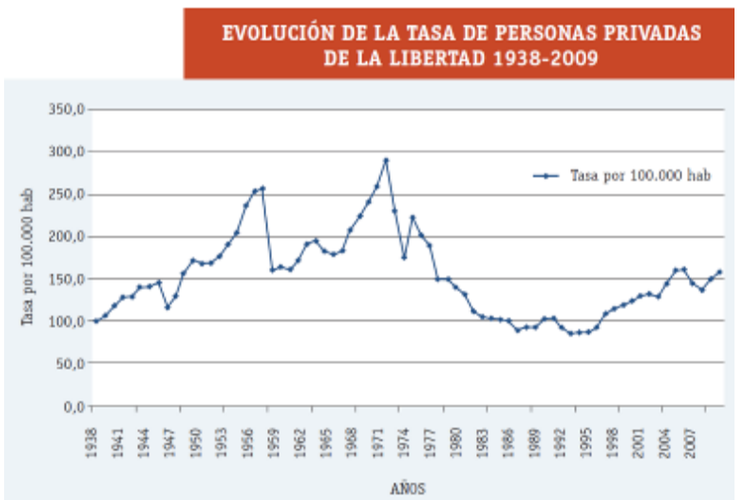
[255] COMISIÓN ASESORA DE POLÍTICA CRIMINAL. Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano. Bogotá, 2012.

[256] Dijo al respecto la Comisión: "Uno de los delitos que suele ser emblemático en el estudio de la delincuencia es el homicidio. Analizadas las penas previstas para el homicidio simple, se tiene que en 1936 era sancionado con penas de 8 a 14 años de prisión, en el Código Penal de 1980 con penas de 10 a 15 años de prisión, en el Código Penal de 2000 con penas de 13 a 25 años y, desde la entrada en vigencia de la Ley 890 de 2004, con penas de 17,33 a 37,5 años de prisión. Esto significa una variación del 117% en el mínimo y del 168% en el máximo de la sanción, sin que por ello pueda afirmarse que el número de homicidios simples ha disminuido en el país desde 1936 a la fecha. || Otro de los delitos que suele ser tomado como indicador para el análisis de la delincuencia es el hurto simple, que en el Código Penal de 1936 era sancionado con penas de 6 meses a 4 años, en el Código Penal de 1980 con penas de 1 a 6 años, en el Código Penal de 2000 con penas de 2 a 6 años y, desde la entrada en vigencia de la Ley 890 de 2004, con penas de 2,6 a 9 años de prisión. Esto supone un aumento del 433% en el mínimo de la pena y del 125% en el máximo, sin que por ello pueda afirmarse que el número de hurtos simples ha disminuido en el país desde 1936 a la fecha. || Revisadas otras variaciones de pena en algunos de los delitos que más suelen ocupar la atención de los medios de comunicación, se observa que desde 1936 el secuestro simple ha visto incrementada la pena mínima en 3.100% y la máxima en un 900%; el secuestro extorsivo ha visto aumentada su pena mínima en 2.567% y su pena máxima en 500%; la rebelión ha visto aumentada su pena mínima en 1.500% y su pena máxima en 238%; la celebración de contrato sin cumplimiento de requisitos legales ha visto incrementada su pena mínima en 967% y su pena máxima en 500%; el delito de peculado por apropiación ha visto incrementada su pena mínima en 700% y su pena máxima en 275%; el delito de receptación ha visto incrementada su pena mínima en 700% y su pena máxima en 140%; el delito de concierto para delinquir simple ha visto incrementada su pena mínima en 300% y su pena máxima en 200%; el delito de terrorismo ha visto incrementada su pena mínima en 33% y su pena máxima en 13% desde 1980." COMISIÓN ASESORA DE POLÍTICA CRIMINAL. *Informe final. Diagnóstico y propuesta*

> "De estas variaciones punitivas ocurridas desde 1936 llama la atención que los incrementos más fuertes se hacen sobre el mínimo de la sanción y no sobre el máximo de la misma. Eso probablemente obedece a que se quiere evitar que las manifestaciones más leves de esos delitos lleven a la imposición de penas muy bajas que, a su vez, facilitan la obtención de beneficios o subrogados penales para el detenido o condenado. Respecto de los máximos de pena probablemente haya menor preocupación porque se considera que cuando se aplican esas elevadas sanciones y no se conceden beneficios como el de la libertad condicional o la prisión domiciliaria, la sensación de impunidad disminuye."

Con base en la evidencia que tiene el debate académico se resalta que "[…] *hay muy poca evidencia de que un incremento en la severidad del castigo tenga efectos disuasivos significativos, mientas que existe evidencia sustantiva de que el incremento en la certeza del castigo es el que tiene más efectos disuasivos.*"[257]

El endurecimiento punitivo, de acuerdo con la Comisión es un asunto que también se constata con el aumento de la tasa de personas privadas de la libertad. La Comisión presenta la cuestión así,



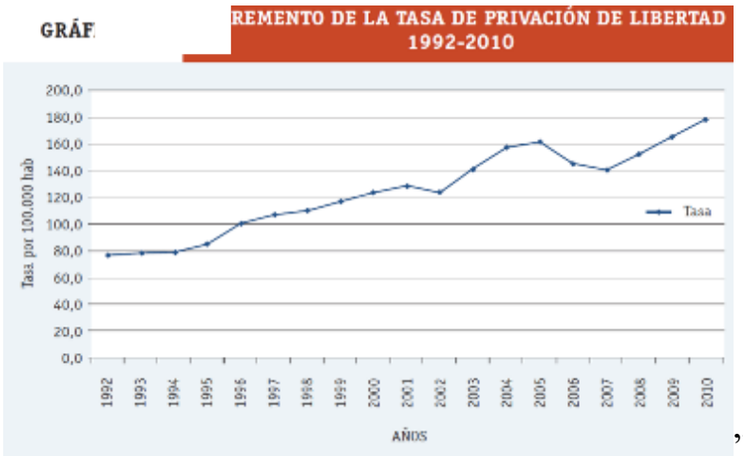
> "Esta visión de larga duración muestra ciertos ciclos: entre 1938

---

de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano. Bogotá, 2012.

[257] COMISIÓN ASESORA DE POLÍTICA CRIMINAL. *Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Bogotá, 2012. Citas [Steven Durlauf y Daniel Nagin. 2010. „"The deterent effects of imprisonement". En *Controlling Crime: Strategies and Tradeoffs*, eds. Philip J. Cook, Jens Ludwig, Justin McCrary. Chicago y Londres: University of Chicago Press. Accedido en mayo 2011 en www.nber.org/chapters/c12078.pdf – David M. Kennedy. 2009. *Deterrence and Crime Prevention. Reconsidering the Prospect of Sanction*. Nueva York: Routledge. Sobre la evaluación de impacto ver: Anthony Braga y David Weisburn. 2012. "The effects of "pulling levers" focused strategies on crime". En *The Campbell Collaboration-Campbell Systematic Reviews* (Abril 2012)].

y 1957 hay una tendencia bastante clara al incremento del uso de la privación de la libertad, que hace subir la tasa de 100 a 250. Luego hay un descenso abrupto, que parece asociado al inicio del Frente Nacional y la tasa baja a 160, para comenzar a crecer en forma relativamente constante hasta 1971, en donde llega a su nivel más alto. Y luego, desde esa fecha, con algunos cambios anuales, tiende a bajar hasta 1995, pero de ese año en adelante vuelve a haber una tendencia al crecimiento, que continúa hasta ahora, […] || el número de personas privadas de la libertad se triplicó entre 1992 y 2010, pues pasó de unos 27.000 a más de 81.000, mientras que la tasa por cien mil habitantes se incrementó también considerablemente, multiplicándose por aproximadamente 2.5, pues pasó de 79,9 a 178,2, como lo muestra el siguiente gráfico:



,,[258]

[3] *poco reflexiva frente a los retos del contexto*. La política criminal, señala la Comisión Asesora, no ha sido sensible a los particulares retos que el contexto colombiano implica. Por una parte, "*diversidad regional y social de la presencia estatal*". En segundo lugar, la complejidad y diversidad de problemas criminales (por ejemplo, conflicto armado, narcotráfico y criminalidad organizada, autoridades involucradas en violaciones de derechos humanos, corrupción, altos índices de violencia sexual e intrafamiliar). Y, en tercer lugar, la inequidad y el alto grado de pobreza. Estos aspectos son importantes en varios sentidos. Por ejemplo, la reducción del índice de delitos, puede ser notorio, pero haber beneficiado sólo a una parte de la población. Los costos sociales que se deben asumir por una política criminal

[258] Añade al respecto la Comisión: "Este incremento de las personas privadas de la libertad se explica esencialmente por el aumento de personas condenadas, que prácticamente se multiplicó por 5, mientras que el número de personas detenidas pero no condenadas ha crecido más levemente, al punto de que la tasa de detención por 100.000 habitantes ha aumentado en 'sólo' aproximadamente 20%. Esta evolución en este aspecto tiene obviamente aspectos positivos pues implica una mayor capacidad del sistema penal para obtener sentencias condenatorias y una menor participación de las personas detenidas en el total de personas privadas de la libertad, que cayó de 57% a 32%. Pero en todo caso, esa evolución muestra una mayor severidad del sistema penal" COMISIÓN ASESORA DE POLÍTICA CRIMINAL. *Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Bogotá, 2012.

fuerte pueden estar, de forma similar a sus beneficios, especialmente concentrados en una parte de la población. Adicionalmente, los prejuicios de clase y de raza que acompañan la inequidad y desigualdad social, acentúan los problemas mencionados. Así, por ejemplo, las personas privadas de la libertad enfrentan un mundo en el cual el ser víctima de un delito es altamente probable; el aumento punitivo que ha beneficiado a una parte de la sociedad, no ha beneficiado a estas personas.

[4] *Subordinación a la política de seguridad*. Para la Comisión, la política criminal se ha encontrado tradicionalmente subordinada a la política de seguridad, entre otras razones, debido a la persistencia del conflicto armado. Es claro que existe una relación entre una y otra política, y que deben coexistir armónicamente, dijo la Comisión, pero a su parecer no es tal la situación de Colombia. Las particularidades de la guerra y la paz, hacen que la política de seguridad opaque la política criminal, reduciéndola al aumento continuo de penas.

[5] *esfuerzos recientes de estabilidad y consistencia*. Para la Comisión existen esfuerzos recientes que buscan diseñar una política criminal más estable y consistente. Como ejemplo, la Comisión hace referencia al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, que la presenta como "*el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción*"; esta política supone una actuación coordinada que debe mejorar sus procesos de rendición de cuentas, todo lo cual redundará en la disminución de la impunidad "*y en el fortalecimiento de la convivencia, la inclusión y la seguridad*". Dice la Comisión al respecto,

> "En general, muchas de las ideas de política criminal incorporadas al Plan Nacional de Desarrollo apuntan a la prevención más que a la represión. En este sentido, se considera que se debe dar prelación, dentro de las actuaciones del gobierno, a la reducción de los riesgos relacionados con el delito; a la prevención de la criminalidad en general, y de la delincuencia juvenil en particular. Esta estrategia de prevención está acompañada de precisos lineamientos relacionados con ella, […]"[259]

[6] *debilidad institucional*. La Comisión considera que uno de los factores que explican la imposibilidad de implementar una política criminal coherente, aunque parcialmente se encuentre ya concebida, se debe a la debilidad institucional. Entre otras cosas, señaló al respecto lo siguiente,

---

[259] COMISIÓN ASESORA DE POLÍTICA CRIMINAL. Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano. Bogotá, 2012.

> "[…] existe una multiplicidad de actores que constitucionalmente participan en el diseño de la política criminal, muchos de ellos con iniciativa legislativa. Este diseño constitucional permite que surjan iniciativas dispares e incluso incoherentes, sin que exista un órgano con capacidad de otorgar una mínima coherencia a la política criminal desde su formulación inicial. La formulación de la política criminal recae principalmente sobre dos instituciones: la Fiscalía General de la Nación (Artículo 251 de la Constitución de 1991) y el Ministerio de Justicia (Decreto 215 de 1992 - Decreto 2897 de 2011). Sin embargo, en ambas instituciones se establece solo la obligación de 'participar' en la formulación de la política criminal. No existe norma que establezca quién debe dirigir el proceso.
>
> […] Podría pensarse que la institución apropiada para asegurar dicha coordinación es el propio Congreso de la República, pues muchas iniciativas de política criminal se concretan en leyes, que deben ser debatidas en esa instancia. || La Comisión tiene claro que finalmente es el Congreso, como órgano de representación popular, quien tiene que adoptar muchas de las medidas de política criminal. Sin embargo, por su carácter político y por los riesgos de "*populismo punitivo*" que fueron señalados anteriormente, que hace rentable políticamente a un congresista ser abanderado de causas particulares de endurecimiento punitivo, no parece que el Congreso pueda lograr autónomamente la coherencia y estabilidad de la política criminal.
>
> En ese contexto, adquiere una especial relevancia, el Consejo Superior de Política Criminal como instancia articuladora de la política criminal, a fin de asegurar su coherencia, estabilidad y consistencia."

Para la Comisión Asesora de Política Criminal, no es adecuada la dispersión de reglas penales, en la medida que los delitos tienen reserva legal (deben estar en una ley), pero no de Código (no se exige que estén en un mismo estatuto). Adicionalmente, consideran que las normas penales que establecen penas privativas de la libertad deberían ser consideradas de carácter estatutario y no ordinario, lo cual, a su parecer, evitaría en gran medida la volatilidad e incoherencia de la política criminal (actualmente la jurisprudencia constitucional considera que las normas penales no tienen que ser aprobadas por el legislador estatutario).

5.8.2. *Criminalización secundaria*. La criminalización secundaria (el proceso penal), a juicio de la Comisión Asesora, tiene al igual que la criminalización primaria (la formulación de la política criminal). No obstante, a pesar de tener en cuenta la reforma al procedimiento penal reciente, y los adelantos, mejoras y avances que dicha reforma legal ha implicado, el informe de resultados

presentado, llega a la siguiente conclusión,

> "[…] los resultados en la eficacia de la persecución penal de crímenes graves no son sustancialmente mejores que con el sistema anterior, y que se detectan problemas graves en la investigación penal, sobretodo en lo relacionado con fenómenos delictivos que requieren de cierta sofisticación en la recolección de evidencia."[260]

5.8.3. *Criminalización terciaria*. Por último, respecto de la criminalización terciaria, esto es, sobre el sistema penitenciario y carcelario, la Comisión Asesora considera que se trata de un Sistema que vive en una '*crisis permanente*'. Indudablemente el hacinamiento fue uno de los aspectos tratados por la Comisión, pues aunque ésta reconoce que no se trata del único problema que afronta el Sistema de manera estructural, es un problema gravísimo que indudablemente afecta de forma integral al establecimiento que se encuentre en tal estado. Para la Comisión, la "[…] *situación de hacinamiento ya implica una violación grave de los derechos humanos de los internos pues hace imposible garantizar condiciones dignas y seguras de reclusión. Por ello si bien existen cárceles sin sobrecupo pero que por otras razones son inhumanas, lo que es imposible es que haya una cárcel hacinada*

---

[260] COMISIÓN ASESORA DE POLÍTICA CRIMINAL. *Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Bogotá, 2012. Añade al respecto: "[…] los principales obstáculos detectados […] se refieren al nivel de la gestión de Fiscalía General de la Nación y a la estrategia de investigación penal. Estos se refieren a i) La debilidad en la aplicación de herramientas de política pública y gerencia pública en la operación de la Fiscalía, asociados con una baja capacidad para realizar diagnósticos de problemas y obstáculos, concebir alternativas de política, diseñar programas y proyectos, implementar y ejecutar dichos programas y proyectos, y finalmente, someter éstos a sistemas de monitoreo, ajuste y evaluación de impacto; ii) Relacionado con lo anterior, las carencias en la recolección, utilización y acceso de información útil para, de una parte, desarrollar investigaciones penales sofisticadas, y de otra, tomar decisiones de política judicial fundamentadas en evidencia empírica; iii) Dificultades en la capacidad de la fiscalía de asignar recursos de manera eficiente y prioritaria dependiendo de la complejidad de las causas; iv) Problemas de coordinación, tanto inter-institucional, entre la Fiscalía y otros organismos tales como la DIJIN, la SIJIN, Medicina Legal, el INPEC y el Consejo Superior de la Judicatura, como intra-institucionales, entre fiscales e investigadores de policía judiciales del CTI, y entre fiscales que manejan casos parecidos pero no comparten información; v) La existencia de esquemas de incentivos perversos para que los funcionarios judiciales se desempeñen en consistencia con los objetivos de la política criminal, a su vez concernientes a los sistemas de vinculación, promoción y evaluación del desempeño de los funcionarios; por último; vi) La baja capacidad institucional para recoger evidencia de manera analítica, que incluiría la utilización de herramientas probatorias adicionales al testimonio o provenientes de la flagrancia, la aplicación de mecanismos interdisciplinarias de estudio de fenómenos criminales, identificación de patrones delictivos y descripción de estructuras de crimen organizado, y por último, contando con suficiente poder decisorio de la estrategia a utilizar en cada caso, dependiendo de la evidencia disponible y de las expectativas procesales de la causa. || Estas carencias de tipo gerencial o estratégico no le quitan importancia a otras de tipo normativo o relativas al contexto político o social. En la primera categoría se inscriben dificultades relacionadas con la tipificación correcta de conductas punibles tales como el homicidio en persona protegida; en la segunda se incluyen las presiones indebidas, y la soledad institucional a las que se ven sometidos los funcionarios judiciales en muchas regiones del país, en donde existe poco respaldo institucional y una densa presencia de organizaciones criminales o grupos armados ilegales."

pero digna."[261] La Comisión Asesora resaltó que el hacinamiento no era el único problema del Sistema penitenciario y carcelario, teniendo en cuenta, entre otras fuentes, el estudio que fue remitido a la Corte Constitucional para solicitarle que adelantara el seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-153 de 1998.[262] La Comisión Asesora se pronuncia sobre la situación carcelaria en los siguientes términos,

> "[…] las condiciones que presenta la prisión en Colombia por los elevados costos de su mantenimiento, el alto índice de hacinamiento y la falta de medios para cumplir la función resocializadora, inciden negativamente en el logro del fin asignado a la pena privativa de la libertad en su fase de ejecución, y afecta gravemente derechos fundamentales de los reclusos. En efecto, los costos de funcionamiento del sistema penitenciario son muy elevados dentro del presupuesto nacional y están primordialmente orientados a sufragar gastos administrativos y de vigilancia y custodia. En materia de hacinamiento, como se ha mostrado, las cifras demuestran que éste es alto y podría aumentar, a pesar del incremento de cupos carcelarios, en razón de la previsión del aumento de la población carcelaria.
>
> […] Los medios principales a través de los cuales se busca la resocialización en Colombia, según las normas jurídicas y la práctica penitenciaria, son el trabajo, el estudio y la enseñanza. Sin embargo, como lo demuestra el estudio citado de los Andes, las condiciones en las que se brindan impiden el acceso de todos los penados a este tipo de actividades; institucionalmente no se planifican ni se adoptan como mecanismos de resocialización y, por el contrario, se asumen como simple medio de redención de la sanción, para acortar la larga duración de las penas privativas de la libertad, y como forma de ocupar el tiempo libre de los reclusos.

---

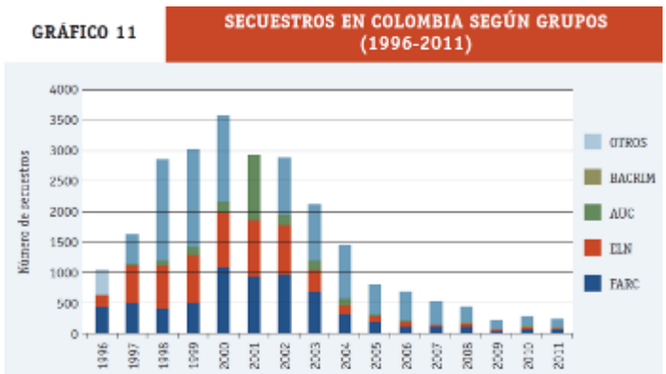
[261] COMISIÓN ASESORA DE POLÍTICA CRIMINAL. Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano. Bogotá, 2012.

[262] Dijo el Informe al respecto: "el hacinamiento no es el único elemento que muestra la crisis penitenciaria, que ya lleva décadas. El estudio de la Universidad de los Andes ya citado109 muestra que hay numerosos aspectos del SCP que lo hacen un sistema poco respetuoso de la dignidad de las personas privadas de la libertad y que tampoco permite su reinserción social, con lo cual es razonable decir que sigue existiendo en el SCP colombiano un "*estado de cosas inconstitucional*" como el que fue constatado por la sentencia T-153 de 1998. Sin pretensión de exhaustividad, la Comisión destaca algunos aspectos de esa crítica situación penitenciara: i) la falta de separación clara entre sindicados y condenados, ii) la falta de atención adecuada en materia de salud, iii) la falta de personal suficiente dedicado a la capacitación de las personas privadas de su libertad, lo cual obstaculiza gravemente l*a participación de los internos en los programas de formación laboral* y iv) la baja proporción entre personal recluso y guardias, que dificulta el control y la seguridad al interior de los centros de reclusión." COMISIÓN ASESORA DE POLÍTICA CRIMINAL. *Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Bogotá, 2012.

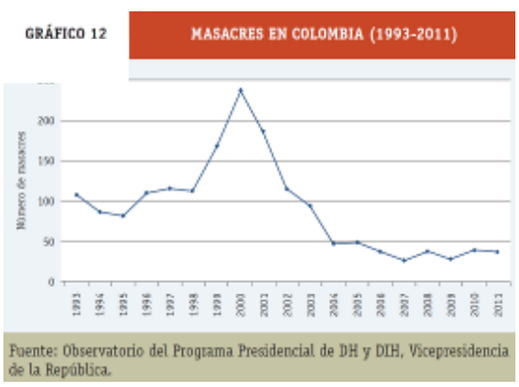
> […] En síntesis, en Colombia tradicionalmente se ha abandonado la persecución del fin resocializador de la pena y se han gobernado las cárceles como meros continentes de internos que no reciben educación formadora, entrenamiento laboral competitivo, ni formación en valores y reglas sociales. Es pues muy poco probable que el Estado colombiano logre la resocialización de un creciente número de reclusos porque carece de recursos económicos, técnicos y humanos para alcanzar este fin."[263]

5.8.4. Finalmente, con relación a las manifestaciones delincuenciales, la Comisión Asesora identificó que mientras el impacto del conflicto armado ha disminuido, otro tipo de delincuencia más común y difusa ha aumentado. Así, mientras que las tasas de delitos como el homicidio, el secuestro o las masacres han disminuido, como se muestra a continuación, otros delitos como la violencia intrafamiliar, la violencia sexual o el hurto a personas han aumentado en Colombia en los últimos años. Los siguientes cuadros muestran la situación.

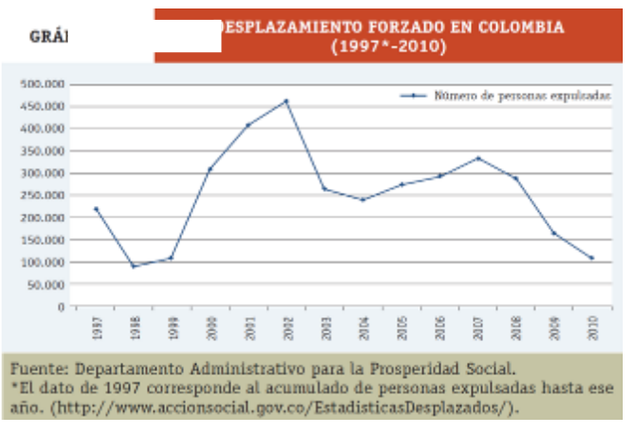
Fuente: Policía Nacional, Sistema de Indicadores Socio Demográficos para Colombia: CISD



Fuente: Fondelibertad.



Fuente: Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH, Vicepresidencia de la República.



Fuente: Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.
*El dato de 1997 corresponde al acumulado de personas expulsadas hasta ese año. (http://www.accionsocial.gov.co/EstadisticasDesplazados/).

---

[263] COMISIÓN ASESORA DE POLÍTICA CRIMINAL. Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano. Bogotá, 2012.

Se trata pues de dos escenarios diferentes que requieren aproximaciones diferentes. Al respecto, dice la Comisión Asesora,

> "Las transformaciones de los principales factores de crimen y violencia descritos anteriormente permiten identificar dos grandes escenarios dentro de la situación actual de criminalidad en el país.
>
> El primer escenario es el del conflicto armado con las guerrillas, en el cual se observa una reducción del impacto del mismo en la criminalidad violenta y los atentados contra las libertades ciudadanas a nivel nacional. Igualmente se tiene la posible apertura de un proceso de negociación política del conflicto conducente a un eventual escenario de cierre del mismo. Frente a este escenario se requerirá de una política criminal con lineamientos excepcionales respecto del tratamiento judicial que se les daría a los excombatientes y al abordaje de los derechos de las víctimas.
>
> El segundo escenario es el de la criminalidad común, marcado por el predominio de redes del crimen organizado asociadas a diversos negocios ilegales y articulados de una u otra forma a las denominadas BACRIM, las cuales, como se explicó antes, son identificadas por el gobierno como la principal amenaza a la

> seguridad de los colombianos. Simultáneamente dentro de este escenario se hacen visibles otras formas de criminalidad más difusa, esto es que no están articuladas o potenciadas por estructuras del crimen organizado. Por ello es necesario no desestimar la importancia de que la política criminal enfrente otros comportamientos violentos, que afectan a amplios sectores de la población, aunque no estén articulados a formas de criminalidad organizada, como son la violencia intrafamiliar y otras formas de ataque a la dignidad de poblaciones en situaciones de vulnerabilidad."[264]

Vistas las participaciones de las entidades y la información remitida y producida por éstas y por la academia, pasa al Sala analizar la reciente declaración de estado de emergencia penitenciario y carcelario

6. Declaración de Estado de Emergencia Penitenciaria y Carcelaria

El martes veintiocho (28) de mayo de dos mil trece (2013) la Ministra de Justicia y del Derecho, Ruth Stella Correa Palacio, dio concepto favorable para que la declaratoria de estado de emergencia penitenciaria y carcelaria cobijara todos los centros de reclusión del país.[265] La decisión tuvo en cuenta los requisitos, tanto formales como materiales, para dicha declaratoria. Con relación a estos últimos, los materiales, el Ministerio de Justicia y del Derecho dijo,

> "[…] existen situaciones graves y sobrevinientes de orden sanitario que exponen al contagio al personal de los centros de reclusión y que acreditan que las condiciones higiénicas de los mismos no permiten la convivencia en dichos centros de reclusión, que en últimas generan condiciones graves en materia de salud, advirtiéndose, en consecuencia, graves indicios de calamidad pública. || A continuación se hará referencia a algunas de dichas causas:
>
> 2.1.1. *Sobrepoblación*
>
> […] la sobrepoblación en los establecimientos carcelarios a cargo de dicho instituto, ha tenido en los últimos tres años un incremento inusitado, razón por la cual el índice de sobrepoblación supera, para el año 2013, en más del 50% la

---

[264] COMISIÓN ASESORA DE POLÍTICA CRIMINAL. Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano. Bogotá, 2012.

[265] Dice el Concepto: "La solicitud formulada […] y la realidad fáctica sobreviniente, relacionada con la emergencia derivada de las dificultades de salud, sanitarias y de higiene de los centros de reclusión, permiten concluir la necesidad de acudir a la figura del estado de emergencia penitenciaria y carcelaria, en tanto que se configura la causal contenida en el literal (b) del artículo 168 de la Ley 65 de 1993, razón por la cual se emite CONEPTO FAVORABLE para que dicha declaratoria cobije todos los centros de reclusión del país."

capacidad del sistema, situación que afecta de forma grave la totalidad del mismo, en tanto que todas las regionales del país presentan amplios márgenes de sobrepoblación, que hacen inviable su correcto funcionamiento. || En relación con esta conclusión, conviene señalar los siguientes datos estadísticos suministrados por el INPEC:

a) *Población actual del sistema penitenciario y carcelario*

CONSOLIDADO GENERAL										
REGIONALES	CAPACIDAD	SITUACION JURIDICA						TOTAL INTERNOS	HACINAMIENTO	%
		SINDICADOS		SUB TOTAL	CONDENADOS		SUB TOTAL			
		M	F		M	F				
CENTRAL	28481	9656	1060	10716	25355	1980	27335	38051	9570	33,6%
OCCIDENTE	14414	7465	664	8129	14085	1188	15273	23402	8988	62,4%
NORTE	7180	6830	265	7095	5835	162	5997	13092	5912	82,3%
ORIENTE	7142	3937	330	4267	7430	591	8021	12288	5146	72,1%
NOROESTE	8414	3957	291	4248	10417	1098	11515	15763	7349	87,3%
VIEJO CALDAS	10095	3029	441	3470	10398	932	11330	14800	4705	46,6%
TOTAL GENERAL	**75726**	**34874**	**3051**	**37925**	**73520**	**5951**	**79471**	**117396**	**41670**	**55,0%**

Fuente SISIPEC WEB

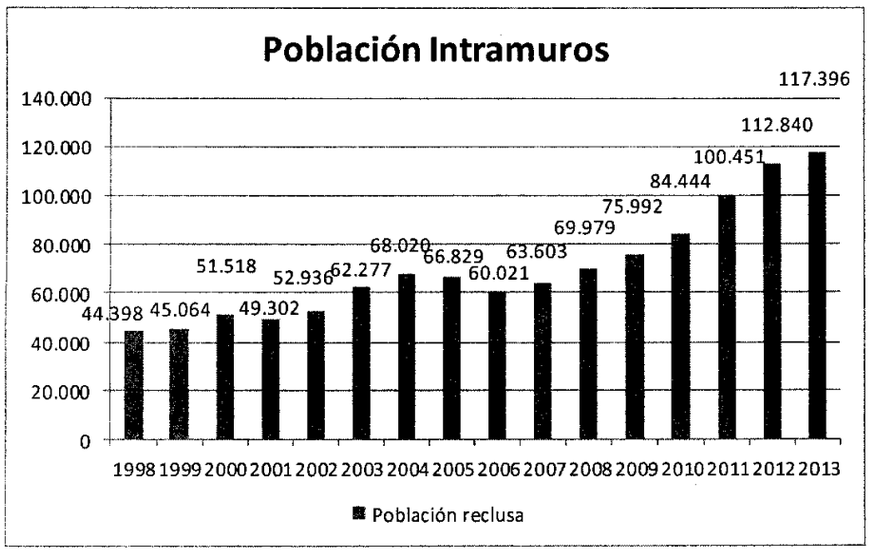
[…]

b) *Niveles de sobrepoblación*

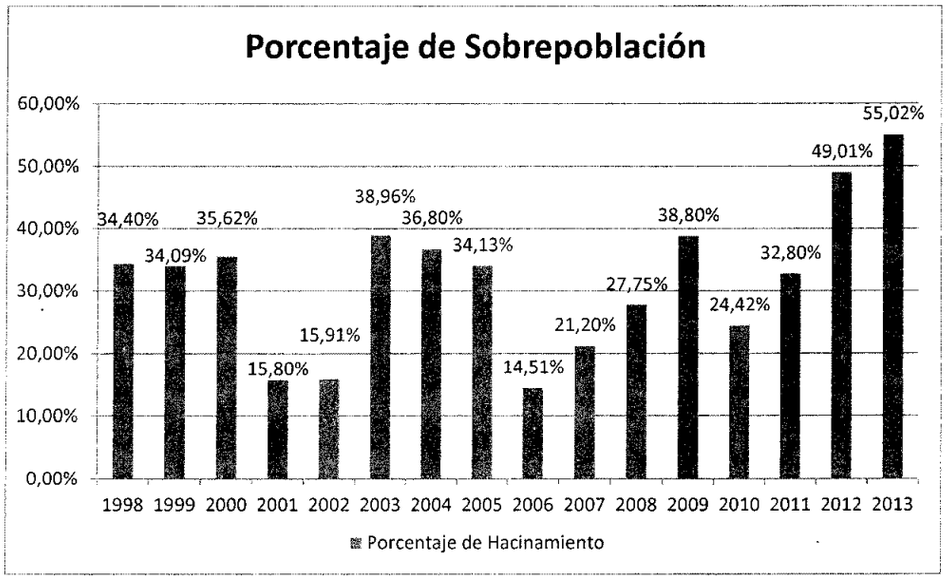
El índice histórico de los niveles de la sobrepoblación de los establecimientos de reclusión del orden nacional, evidencia una intensificación de la población reclusa cuyos porcentajes se han duplicado en los últimos tres años, entre otras razones: (i) por la captura masiva de personas vinculadas a grupos terroristas al margen de la ley, de bandas criminales organizadas y de delincuencia común y (ii) la expedición de varias leyes, que en los últimos años han aumentado las penas y reducido los beneficios de libertad para los condenados.[266] || En efecto, como se observa en las tablas que a continuación se presentan, y que corresponden al índice histórico de sobrepoblación carcelaria, en los años 2011, 2012 y 2013 se reporta el crecimiento más alto en la población reclusa de los últimos años, lo que pone en evidencia el crecimiento exponencial e inusitado de la población intramuros en los últimos 3 años y por ende la agravación del problema penitenciario y carcelario.

[266] En los últimos años se han expedido las siguientes normas: (i) Ley 975 de 25 de julio de 2005 'Ley de Justicia y Paz'; (ii) Ley 1474 de 12 de julio de 2011 'Estatuto de Seguridad Ciudadana', Ley 1142 de 28 de junio de 2007 y (iii) Ley de Convivencia de Seguridad Ciudadana, Ley 1453 de 24 de junio de 2011 […].

HISTÓRICO DE POBLACIÓN INTRAMUROS		
AÑO	NIVEL DE POBLACIÓN INTRAMUROS	INCREMENTO DE POBLACIÓN RESPECTO DEL AÑO ANTERIOR
1998	44.398	–
1999	45.064	666
2000	51.518	6.454
2001	49.302	-2.216
2002	52.936	3.634
2003	62.277	9.341
2004	68.020	5.743
2005	66.829	-1.191
2006	60.021	-6.808
2007	63.603	3.582
2008	69.979	6.376
2009	75.992	6.013
2010	84.444	8.452
2011	100.451	16.007
2012	112.840	12.389
2013*	117.396	4.556



[…]



[…] debe destacarse que en lo que va corrido de este año, el aumento mensual la población reclusa es de aproximadamente 1000 nuevos internos. || Como puede apreciarse, la situación de sobrepoblación descrita en líneas anteriores, refleja el aumento inusitado del número de internos en los últimos tres años, hecho sobreviniente que ha generado un colapso del sistema, el cual se ha reflejado en diversas dificultades, entre otras: (i) la insuficiencia de la infraestructura carcelaria y (ii) el cierre de 16 establecimientos de reclusión por órdenes judiciales proferidas con ocasión de acciones de tutela. || […].

2.1.1.1. *Las deficiencias en la infraestructura del Sistema Penitenciario y Carcelario Nacional.* || En la actualidad se cuenta con 142 establecimientos de reclusión en los cuales se dispone de 75.726 cupos. Estos establecimientos de reclusión, en su mayoría no cuentan con las condiciones requeridas para el cumplimiento adecuado de la pena, situación que impiden el manejo de la gran cantidad de población interna del país. […]

[…] el INPEC cuenta únicamente con 16 ERONES que corresponden a un 11.6% de la totalidad de los establecimientos de reclusión que son los de segunda y tercera generación, construidos con instalaciones que fueron diseñadas con requisitos específicos para la atención y el tratamiento penitenciario, las cuales resultan insuficientes ante el aumento inusitado de la población reclusa en los últimos años. Dicha situación, dificulta el adecuado tratamiento penitenciario de aquellos que se encuentran privados de la libertad, impide el cumplimiento cabal de los fines de la pena y somete a condiciones de insalubridad a todos aquellos que se encuentran privados de la libertad, las cuales afectan la higiene y las condiciones de salud que deben primar en los centros de

reclusión.

2.1.1.2. *Decisiones judiciales*. Como hecho sobreviniente se constata la existencia de los recientes pronunciamientos judiciales vía acción de tutela, en los que se ordena el cierre de establecimientos de reclusión, debido precisamente al aumento de la población carcelaria. Esas decisiones han generado sobrepoblación en la URIS (Unidad de Reacción Inmediata), así como una mayor dificultad en la recepción y traslado de internos, lo cual agrava la emergencia penitenciaria y carcelaria. Los establecimientos que enfrentan órdenes judiciales son los siguientes:

	EST ABLECIMIENTO	AUTORIDAD JUDICIAL Y FECHA	DECISIÓN
1.	EPMSC MEDELLIN	TRIBUNAL SUPERIOR SALA LABORAL Magistrada ANA MARIA ZAPATA PEREZ Magistrado JESUS MARIA ARTEAGA ARIAS Magistrada MARIA PATRICIA YEPES TUTELA 4/03/2013.	NO RECIBIR INTERNOS.
2.	EPMSC PEREIRA	JUZGADO 5 CIVIL DEL CIRCUITO DE RISARALDA DR MARIO LONDOÑO BARTOLO 17/04/2013. TUTELA 17/04/2013	NO RECIBIR INTERNOS.
3.	EPMSC BUCARAMANGA PATIOS 2, 4, 5	JUZGADO 1 DE MENORES Dr GERMAN PLATA LEON CIERRA PATIO 4 Y POR SECRETARIA DE SALUD PROCURADURIA Y DEFESORIA ORDENA CERRAR LOS PATIOS 2, 4 Y 5 4/03/2013 TUTELA 04/03/2013	NO RECIBIR INTERNOS
4	EPMSC TULUA	JUZGADO MENORES DEL CIRCUITO DE TULUA DR LUIS JAIRO JARAMILLO GUTIERREZ TUTELA 10/04/2013.	NO RECIBIR INTERNOS.
5	EPMSC. CALI	TRIBUNAL SUPERIOR SALA CIVIL MAGISTRADO PONENTE ALBERTO ROMERO SANCHEZ TUTELA 12/04/2013	NO RECIBIR INTERNOS.
6	EPMSC FLORENCIA CUNDUY	MEDIDA PROVICIONAL JUZGADO 3 PENAL DEL CIRCUITO DE FLORENCIA , ACCIONANTE HECTOR MAURICIO CUELLAR PINZON (PERSONERO MUNICIPAL). TUTELA 16/04/2013	NO RECIBIR INTERNOS
7	EP PUERTO TRIUNFO JUZGADO 1 CIVIL DEL CIRCUITO DE RESTITUCION DE TIERRAS. TUTELA 22/04/2013	JUZGADO 1 CIVIL DEL CIRCUITO DE RESTITUCION DE TIERRAS. TUTELA 22/04/2013	. NO RECIBIR INTERNOS.
8	ARMENIA	TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO DE ARMENIA ACCION TUTELA 23/01/2012	DESHACINAMIENTO
9	SANTA ROSA DE CABAL	JUZGADO CIVIL DEL CIRCUITO, JUEZ GLORIA INES CASTAÑO BUITRAGO. ACCION TUTELA 06/05/2013	NO RECIBIR INTERNOS POR 3 MESES
10	MAGANGUE	TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR EN LA CIUDAD DE CARTAGENA MAGISTRDA ADA PATRICIA LADA LLAMAD ACCION TUTELA 29/04/2013	
11	COMBITA PATIO 8 BARNE	TRIBUNAL SUPERIOR DEL	REDISTRUBUSIÓN DE INTERNOS

		DISTRITO JUDICIAL DE TUNJA. MAGISTRADA CANDIDA ROSA ARQUE DE NAVAS Y OTROS ACCION TUTELA 043 25/04/2013	**DEL PATIO 8, A OTROS PATIOS ANTES DE UN MES**
12	**PEDREGAL**	JUZGADO 2do PENAL CTO DE MEDELLIN DR. CESAR AUGUSTO RAMIREZ ACCION TUTELA 24/04/2013	**TRASLADAR TODOS LOS CONDENADOS Y DEJAR UN TOTAL DE SINDICADOS DE 1129 INTERNOS HOMBRES COMPLAZO DE TRES MESES**
13	**EC BOGOTA**	JUZGADO 56 PENAL DEL CIRCUITO O.I.T DRA. GLORIA GUZMAN DUQUE TUTELA 6003 30/01/2013	**NO RECIBIR INTERNOS.**
14	**EPMSC. LA CEJA**	JUZGADO CIVIL LABORAL DEL CIRCUITO DRA. BEATRIZ ELENA FRANCO ISAZA TUTELA 12/04/2013	**NO RECIBIR INTERNOS.**
15	**CUCUTA**	JUZ. 2do DE FAMILIA DE CUCUTA DR. MANUEL ANTONI PARADA VILLAMIZAR. TUTELA 11/04/2013	**REUBICACION INTERNA.**
16	**MANIZALES**	JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DE ACCION POPULAR 18/08/2011	**DESHACINAMIENTO**

2.1.2. Salud pública de la población reclusa

Informa el INPEC en relación con este aspecto que: (i) en los establecimientos de reclusión se encuentran personas que padecen enfermedades terminales, como cáncer o VIH, así como personas diabéticas o con enfermedades coronarias o insuficiencia renal; (ii) al interior de los establecimientos de reclusión se han producido brotes epidemiológicos de tuberculosis que ponen en riesgo a la población privada de la libertad; (iii) debido al alto nivel de sobrepoblación del sistema, las probabilidades de contagio de enfermedades virales y brotes epidemiológicos, son críticas; (iv) en los establecimientos de reclusión se encuentran personas discapacitadas, enfermos psiquiátricos y personas de la tercera edad que no tienen la posibilidad de acceder a celdas dignas para su especial condición; (v) los establecimientos de reclusión del orden nacional no cuentan con el personal médico suficiente para atender a las personas privadas de la libertad; (vi) se imposibilita la remisión a especialistas, tratamientos vitales, cirugías, programadas y postoperatorios dada la escasez de personal médico capacitado, así como de guardias y de vehículos para trasladarlos.

[…].[267] || De igual forma el estado de sanidad en los centros de

[267] Continúa el Concepto indicando: "La prestación del servicio de salud está a cargo de CAPRECOM EPS, a la cual está afiliada aproximadamente el 90% de la población. La prestación del servicio por parte de esa entidad, ha presentado múltiples dificultades, según lo informa el INPEC, en los siguientes aspectos: (i) insuficiencia y deficiencia del red prestadora de servicios de salud extramural; (ii) mala calidad y oportunidad en la prestación de los servicios de salud al interior de los penales; (iii) deficiencia en el suministro de medicamentos; (iv) deficiencia en el suministro de insumos; (v) demora en el pago al recurso humano; (vi) inexistencia de articulación de los servicios que garanticen el acceso efectivo y los servicios no POS a través del sistema de referencia y contra referencia y convenios con entes territoriales; (vii) prestación del servicio desde la fecha de afiliación con independencia de su registro efectivo en la BDUA; (viii) ausencia

reclusión del país amerita una urgente atención.

2.2. *La valoración de la situación descrita*

Lo hasta aquí expuesto permite concluir que el Sistema penitenciario y carcelario colombiano afronta una emergencia, debido a los problemas que actualmente afronta, como la sobrepoblación, la precariedad de la infraestructura y la existencia de graves condiciones sanitarias e higiénicas que tienen en riesgo la salud pública de la población carcelaria e impiden la convivencia dentro de los centros carcelarios.

A pesar de las diferentes acciones, planes y políticas adoptadas por el Gobierno Nacional para enfrentar los problemas de sobrepoblación, no ha sido posible restaurar la normalidad de dicho sistema, principalmente por factores como el crecimiento demográfico y criminógeno, por la congestión judicial y el auge de la figura de la detención preventiva, entre muchas otras circunstancias que en los últimos años han profundizado la difícil situación de los centros penitenciarios y carcelarios del país, a las cuales ya se hizo referencias.

Dicha inestabilidad del sistema no resulta de poca importancia, debido al efecto nocivo que supone la situación actual de emergencia, cuyos efectos negativos impactan en quienes se encuentran privados de la libertad y en la comunidad en general.

[…] || Se trata entonces de garantizar unos estándares mínimos de reclusión que se acompasan con las obligaciones previstas en instrumentos internacionales y en la Constitución Política, en materia de protección de los derechos fundamentales de aquellos que se encuentran internos en los centros carcelarios y penitenciarios del país. || […] el aumento de la sobrepoblación en los dos últimos años ha hecho evidentes los problemas de infraestructura y mantenimiento y ha motivado las decisiones judiciales que han ordenado el cierre de establecimientos carcelarios, las cuales son circunstancias sobrevinientes que sin duda afectan las condiciones sanitarias y de higiene de los centros de reclusión, que exponen a la población reclusa y a la

---

de una adecuada organización de la red prestadora de servicios; (ix) falta o inadecuada atención de personas con alto riesgo de enfermedad catastrófica; (x) no pago oportuno de aportes a los contratistas a los sistemas de salud, riesgos profesionales, pensiones y aportes; (xi) falta de una adecuada y oportuna respuesta a los requerimientos. || Una explicación especial amerita la dificultad de entra en vigencia del Decreto 2496 de 2012, relacionado con el tema de salud carcelaria, debido a que aún no se ha establecido el valor de la UPC diferencial que permitiría contratar la prestación del servicio de salud con cualquier EPS pública o privada, lo cual ha significado permanecer en CAPRECOM a lo largo del primer trimestre de este año, pese a todas las dificultades que se presentan con esa entidad."

> comunidad en general a graves peligros de salud y que por ende merecen ser atendidas con respuestas de carácter extraordinario y urgente para efectos de evitar el impacto negativo que las mismas generan.
>
> Como puede apreciarse, la existencia de una serie de circunstancias que en los últimos años se han agudizado, y que afectan en gran medida los derechos fundamentales de quienes se hallan privados de la libertad y de la comunidad en general, constituyen los supuestos de hecho señalados en la causal contenida en el literal (b) del artículo 168 de la Ley 65 de 1993, con fundamento en la cual resulta viable optar por la declaratoria del estado de emergencia penitenciaria y carcelaria."[268]

Teniendo en cuenta la información y documentación presentada dentro de los procesos de la referencia, la remitida junto con las solicitudes de cumplimiento de la sentencia T-153 de 1998, la suministrada por las autoridades penitenciarias y carcelarias, la recopilada por la Corte y la que justifica la declaración de emergencia penitenciaria y carcelaria que acaba de citarse, pasa la Sala a responder la cuestión central sometida a su consideración.

7. El Sistema penitenciario y carcelario nuevamente se encuentra en un estado de cosas contrario a la Constitución Política

El sistema penitenciario y carcelario de Colombia se encuentra, nuevamente, en un estado de cosas que es contrario a la Constitución vigente. Los establecimientos penitenciarios y carcelarios en el País se encuentran en una situación de crisis estructural. No se trata de ausencia de avances o de acciones por parte de las autoridades, puesto que, como se evidenciará, éstas han realizado acciones encaminadas a solventar el estado de cosas inconstitucional evidenciado por la jurisprudencia constitucional en 1998. De hecho, es en gran parte gracias a tales acciones de política pública que la Corte Constitucional entendió superado tal estado de cosas vivido al final del siglo XX. Sin embargo, la evidencia fáctica aportada a cada uno de los nueve expedientes, así como la información que es de público conocimiento, evidencia que, nuevamente, el sistema penitenciario y carcelario colombiano se encuentra en un estado de cosas contrario al orden constitucional vigente de manera grosera, que conlleva un desconocimiento de la dignidad humana, principio fundante de un estado social de derecho. En otras palabras, el sistema penitenciario y carcelario actual es incompatible con un estado social y democrático de derecho. A continuación se pasa a exponer las razones que llevan a esta conclusión.

---

[268] Este Concepto del 28 de mayo de 2013 fue remitido la Corte Constitucional el 29 de mayo del mismo año por el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, Mayor General Gustavo Adolfo Ricaurte Tapia.

7.1. Petición de reconocimiento de estado de cosas inconstitucional

En anteriores procesos de acción de tutela en los que se ha reclamado la protección de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en centros penitenciarios y carcelarios, esta Sala ha considerado que no se requiere un análisis judicial extenso y pormenorizado de las pruebas aportadas al proceso para concluir que, evidentemente, se están violando los derechos más básicos de las personas sometidas a prisión.[269] No obstante, en esta oportunidad el análisis ha tenido que ser de más largo aliento, debido a las pretensiones involucradas. Aunque algunas de las tutelas acumuladas para ser analizadas en esta sentencia se limitan a presentar pretensiones restringidas a la modificación de sus condiciones personales, o las de las personas que se encuentran recluidas junto al accionante, no ocurre eso con todas.[270] Muchas de ellas consideran, expresamente, que se debe reconocer el estado de cosas inconstitucional en que esta el Sistema penitenciario y carcelario. En algunas acciones de tutela acumuladas las pretensiones incluso van más allá. Por una parte, se pide que se declare que la nueva situación en que se encuentra el Sistema penitenciario y carcelario es un estado de cosas contrario al orden constitucional vigente, incluyendo el programa de construcción de más cárceles, como medio prioritario para solucionar la crisis que se expresa, ante todo en la situación de hacinamiento. En segundo término, en tanto existe una incapacidad estructural del Estado para poder tener a las personas privadas de la libertad sin ser violados sus derechos fundamentales más básicos, sometiéndolos a tratos crueles, inhumanos y degradantes, solicitan los accionantes que se ordene dejarlos en libertad de forma inmediata.

A continuación, se analizará el alegato según el cual el Sistema penitenciario y carcelario se encuentra, nuevamente en un estado de cosas contrario al orden constitucional vigente. Posteriormente, se abordarán los problemas jurídicos adicionales que presentan algunas de las acciones de tutela acumuladas.

7.2. Valoración de los factores que determinan un estado de cosas contrario a la Constitución

Cuando se analizan los factores valorados por la jurisprudencia constitucional para determinar si el estado en que se encuentran es contrario al orden constitucional vigente, es preciso concluir que el Sistema penitenciario y

---

[269] Ver por ejemplo: Corte Constitucional, sentencia T-256 de 2000 (MP José Gregorio Hernández Galindo); en este caso se fundamenta sucintamente la decisión en la que se tutelan los derechos del accionante y se imparten órdenes a la cárcel de Bellavista en Medellín. También ver, por ejemplo: Corte Constitucional, sentencia T-693 de 2007 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). En esta oportunidad se dijo al respecto: "[…] en este caso no es necesario formular largas consideraciones para concluir que la situación descrita en la demanda de tutela constituye una vulneración a la dignidad de los reclusos, […]".

[270] Ver los detalles de los antecedentes de los diferentes casos de tutela acumulados en el Segundo Anexo de la presente sentencia.

carcelario colombiano, nuevamente, se encuentra en un estado de cosas inconstitucional. (i) Los derechos constitucionales de las personas privadas de la libertad son violados de manera masiva y generalizada; (ii) las obligaciones de respeto, protección y garantía, derivadas de tales derechos, han sido incumplidas de forma prolongada; (iii) el Sistema ha institucionalizado prácticas claramente inconstitucionales, dentro de su funcionamiento cotidiano; (iv) hay una ausencia notoria de medidas legislativas, administrativas y presupuestales que se requieren con urgencia; (v) la solución de los problemas estructurales compromete la intervención de varias entidades, que deben realizar acciones complejas y coordinadas; y, finalmente, (vi) si todas las personas privadas de la libertad que se ven enfrentadas al mismo estado de cosas presentaran acciones de tutela (u otros mecanismos de defensa de sus derechos), tal como lo hicieron los accionantes de las tutelas acumuladas en esta oportunidad, el sistema judicial se congestionaría aún más de lo que está ocurriendo. A continuación se analiza cada uno de tales factores.

7.2.1. *Los derechos constitucionales de las personas privadas de la libertad son violados de manera masiva y generalizada*.

En el sistema penitenciario y carcelario vigente se violan, entre otros, los derechos a la vida, a la integridad personal (física y psíquica), a la dignidad humana, a no ser sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes, a la seguridad personal, a la igualdad, a la no discriminación, a la intimidad, a la familia, a la libertad (en general y en especial la libertad sexual y reproductiva y la libertad de oficio), a la salud, a la reinserción social, a la especial protección de sujetos de especial protección constitucional (niñas, niños, minorías étnicas y culturales, personas con discapacidad, mujeres, personas de edad avanzada, jóvenes, personas en situación de desplazamiento, personas de orientación o identidad sexual diversa o en relaciones de sujeción, por mencionar los principales sujetos), a la educación, al trabajo, a la recreación y al deporte, a la expresión, a la información, al derecho de petición, al debido proceso y al acceso a la justicia -se reitera-, sólo por mencionar los principales derechos constitucionales violados o amenazados.

En el Sistema penitenciario y carcelario se evidencia de manera notoria como los derechos fundamentales de todo ser humano son *universales*, *inalienables*, *indivisibles* e *interrelacionados*, como se muestra a continuación. [1] Los derechos de las personas privadas de la libertad son *universales*. Sin importar cuál haya sido su crimen o su falta, son seres humanos, y, por ese sólo hecho, la sociedad está comprometida con su defensa. Los derechos fundamentales son universales, de toda persona. Es una posición moral que refleja la decisión social, consagrada por el Constituyente, de respetar el valor intrínseco de todo ser humano. Su dignidad. Es precisamente una de las razones por las que es legítimo sancionar con penas privativas de la libertad a quien comete un crimen: el no haber respetado la dignidad y el valor intrínseco de la víctima a al cual se ofendió y violentó. La sociedad, se diferencia, precisamente, porque

no hace lo mismo; no instrumentaliza a ningún ser humano, le reconoce su valor propio; el ser fin en sí mismo. Toda persona vale, a plenitud, en un estado social y democrático de derecho. [2] Los derechos fundamentales de las persona privadas de la libertad son *indivisibles*. Todos los derechos, sin importar su tipo, son inherentes a la dignidad de todo ser humano. Negar un derecho, necesariamente, tendrá impacto negativo en los otros; por eso, no pueden existir jerarquías entre ellos. Todos son importantes, todos deben ser respetados, protegidos y garantizados. La cárcel evidencia esa situación. Las negaciones a unos derechos básicos de las personas en prisión, implican, necesariamente afectar la dignidad de la persona y, con ello, el sentido y la protección de los demás derechos. Los derechos fundamentales representan un todo; diversas facetas de una misma protección al ser humano. [3] Los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad son *interrelacionados* e *interdependientes*. Unos dependen de otros. Esto es, además de ser indivisibles y formar un todo de protección, los derechos fundamentales dependen unos de otros. El dejar de proteger el derecho a la alimentación, además de afectar a la dignidad humana, puede traer otras violaciones como afectar la salud, la integridad e incluso la vida. La imposibilidad de educación y de acceso a la justicia, puede desembocar en restricciones ilegítimas e injustificadas a la libertad (por ejemplo, un preso que por no saber leer y por falta de información y de acceso a la justicia, no sabe que tiene derecho a salir de la cárcel desde hace un tiempo).

Los procesos de la referencia muestran que la afectación de los derechos de la población en las cárceles y penitenciarias respectivas es sistemática y estructural. Cualquier persona, por el simple hecho de ser privada de la libertad –salvo algunas pocas que se encuentran en condiciones decentes y dignas de reclusión–, se ve enfrentada a la violación variada y frecuente de muchos derechos fundamentales, y a la amenaza de gravísimas violaciones adicionales, que pueden implicar la muerte. A esto, se suma la evidencia y los diagnósticos de las entidades públicas encargadas de administrar, controlar o vigilar el Sistema y de organizaciones privadas y entidades académicas citadas previamente, en las cuáles se evidencia que la situación que se presenta en las cárceles y penitenciarias estudiadas en los procesos de tutela de la referencia, no es diferente a la del resto de establecimientos y centros del Sistema. De hecho, algunos de los aspectos pueden ser más graves en algunos de aquellos. Los procesos judiciales de tutela del país, que en todos los casos son remitidos a la Corte Constitucional para su eventual revisión, son otra fuente de información mediante la cual se evidencia la cantidad de la población afectada por la violación masiva de derechos fundamentales. Es preciso indicar que los derechos fundamentales violados no son solamente los de la población privada de la libertad. También los de los familiares y allegados que los visitan en su sitio de reclusión, y los de las personas que hacen parte de la Guardia, que usualmente están sometidas a las mismas condiciones inhumanas e indignas que padece el Sistema penitenciario y carcelario.

7.2.2. *Las obligaciones de respeto, protección y garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad han sido incumplidas de forma prolongada*.

Los problemas y las violaciones de las personas privadas de la libertad son un problema estructural de la sociedad contemporánea, que han acompañado a la cárcel desde su inicio. Colombia no ha sido la excepción. El Sistema penitenciario y carcelario nacional, como se evidenció, ha estado en permanente reforma. A partir de 1991, con una Constitución que consagró el imperio de los derechos fundamentales y de la dignidad de todo ser humano, como principio axial del Estado, el estado de las cárceles y las penitenciarías se tornó aún más intolerable e inaceptable de lo que ya era bajo el orden constitucional que había estado vigente hasta ese momento. Con la sentencia T-153 de 1998, la Corte Constitucional evidenció este estado de cosas contrario a la Constitución e impartió órdenes para superarlo. Aunque el Estado tomó importantes medidas en tal sentido y aunque el problema principal estudiado y tutelado en aquella ocasión (el hacinamiento) parecía estar siendo controlado, las violaciones a los derechos fundamentales continuaron y, ahora, han llegado a niveles históricos. Buena parte de los problemas que se presentan se diagnosticaron hace décadas y las soluciones también han sido planteadas de forma reiterada; no obstante, las omisiones institucionales para implementarlas han sido igualmente reiterada.

Adicionalmente, debe señalarse que esta prolongada omisión de las autoridades carcelarias y penitenciarias en el cumplimiento de sus obligaciones, se constata a pesar de los diferentes llamados de atención, diagnósticos y órdenes que han formulado respectivamente parlamentarios, jueces, procuradores, defensores del pueblo, contralores o académicos y veedores ciudadanos. Es decir, se trata de omisiones que están identificadas. No se dejó de hacer algo que no se sabía que se debía hacer o corregir. Las autoridades carcelarias son conscientes, como lo hacen saber en sus intervenciones en los diferentes procesos de tutela acumulados, que estas violaciones ocurren, que hay que hacer algo al respecto y que aún no se ha hecho nada, o por lo menos no lo adecuado y suficiente.

7.2.3. *El Sistema penitenciario y carcelario ha institucionalizado prácticas inconstitucionales*.

Son muchas las prácticas adoptadas por el Sistema penitenciario y carcelario que son contrarias al orden constitucional vigente. Dejar sin atender a una persona, a pesar de la grave situación de salud que tiene. Prestar servicios de salud complejos y urgentes sólo a quienes presentan acción de tutela, la ganan e insisten en el cumplimiento de la orden en un desacato. Confinar a una persona sindicada de ciertos delitos en un determinado patio, a sabiendas que allí será linchado y, quizá violado y asesinado. Permitir que el acceso a los bienes y servicios básicos como una celda o una cama, dependan del pago que se haga a las redes de personas que, al interior de las cárceles, administran de

facto esos bienes y servicios. Muchos de los derechos fundamentales de las personas privadas en prisión parecen existir, únicamente, cuando un juez de la República los reconoce e imparte una orden, al respecto. Y, de hecho, en muchos de los casos las órdenes no son cumplidas y las personas tienen que volver a presentar otros recursos, esperando que esta vez, además de tener suerte en los estrados nuevamente, las órdenes impartidas judicialmente sí sean impartidas. Establecer reglamentos que obligan a las personas a asearse, con agua helada, en el frío de la madrugada, así se trate de alguien que padezca una afección de salud que se pueda agravar por dicha situación. En fin, la lista de prácticas inconstitucionales que tienen lugar en el Sistema penitenciario y carcelario, como lo muestran los relatos de las acciones de tutela acumuladas, así como la información aportada al proceso y obtenida por la Corte Constitucional, son innumerables.

Día a día, los legisladores, usualmente acompañados por el Gobierno Nacional, expiden más normas de carácter penal para atender problemas sociales extendidos, lo que implica, obviamente, la remisión de más personas a prisión; los jueces de la República hacen cumplir las normas penales vigentes y condenan a más personas a ir a prisión; el INPEC, por su parte, a través de sus políticas generales y de las decisiones concretas de cada establecimiento carcelario, cumple sus funciones y resuelve diariamente recibir más personas en las prisiones. Todo ello ocurre a pesar de que los funcionarios de las tres ramas del poder público saben (i) que el sistema carcelario está colapsado y hace mucho tiempo dejó de cumplir su función de resocialización cabalmente; (ii) que este estado de cosas conlleva una violación sistemática de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad y (iii) que los planes y programas de reformas, parciales o estructurales, no han servido. En otras palabras, son decisiones que se adoptan, a pesar de los costos que sobre los derechos fundamentales va a tener. Las autoridades de las tres ramas del poder público se acostumbraron a autorizar la reclusión de personas en mazmorras indignas para cualquier ser humano y que desdicen de la sociedad y las instituciones oficiales que, por acción o por omisión, las permiten, a pesar de saber el impacto tan nefasto que puede conllevar la cárcel para una persona e, incluso para quienes tienen que convivir con esta realidad en su situación de guardianes o familiares y allegados de las personas en prisión. Esta situación, constituye un estado de cosas que contrario a la Constitución Política vigente. Una rutina que a ‘normalizado’ el hecho de que las instituciones envíen diariamente personas a penitenciarias y cárceles que las propias autoridades oficiales llaman ‘infiernos’, en las que basta vivir dolorosas experiencias durante unas horas para ver gravemente afectada la dignidad, la autonomía y la integridad de una persona. Un estado social y democrático de derecho no puede seguir siendo manteniendo y auspiciando semejantes infiernos. Estos deben acabar de una vez por todas.

7.2.4. *Las autoridades encargadas no han adoptado las medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar efectivamente la*

vulneración de los derechos

El diagnóstico del Sistema penitenciario y carcelario que presentan diversas autoridades y actores sociales coincide en reconocer que la situación de 1998 es diferente a la actual, por lo menos en un aspecto: el lugar de las políticas públicas en la agenda nacional, y la importancia administrativa que al tema se le daba. Mientras que la desatención de la cuestión carcelaria era un asunto dramático a finales del siglo XX, hoy, más de una década después, la cuestión carcelaria ocupa un papel de mayor relevancia y visibilidad en la agenda pública. En buena medida, como respuesta a las demandas presentadas por las personas privadas de la libertad, a través de acciones judiciales (acciones de tutela y acciones populares, por ejemplo), por lo medios de comunicación o a través de movilizaciones directas al interior de los establecimientos (huelgas de hambre, por ejemplo) o en su exterior (protestas de familiares y allegados de la población en prisión, o reclamos de la guardia), se han adelantado acciones. El número de recursos destinado en los últimos años a la construcción de nuevas cárceles y penitenciarias, es notorio. Son cantidades importantes de dinero, por ejemplo, que representan un porcentaje significativo de los recursos con los que cuenta el Sistema penitenciario y carcelario para invertir en la mejora del mismo.

No obstante, a pesar de estos esfuerzos estatales significativos en la mejora del Sistema, de su decisión de destinar mayores y mejores recursos no ha dado el resultado que, en últimas, debe lograrse: garantizar el buen funcionamiento del Sistema, orientado a asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales. El estado de cosas en el que se encuentran las prisiones nacionales es deplorable. El hacinamiento, el problema más atendido y combatido, se mantiene; se redujo unos años, pero no logró sostenerse esta tendencia. El Sistema, nuevamente, está sobrecargado. Ahora bien, en cuanto a los demás problemas estructurales del Sistema, aquellos que no han sido atendidos –o por lo menos no de la manera que se debe, por el protagonismo recibido por el hacinamiento–, como es el caso de la prestación de los servicios de salud, la situación es aún más dramática. La prueba fehaciente de que al momento de la interposición de las acciones de tutela acumuladas la violación al derecho a la salud de las personas privadas de la libertad era evidente, es que el propio Gobierno declaró la emergencia carcelaria, precisamente por la situación de colapso en la que se encontraba la prestación del servicio de salud.

En resumen, aunque se han adoptado medidas importantes, que representaron avances y mejoras significativas, las autoridades encargadas no han adoptado las medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar efectivamente la vulneración de los derechos.

7.2.5. *Las soluciones a los problemas constatados en el Sistema penitenciario y carcelario, compromete la intervención de varias entidades, requiere un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que*

demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante

El Sistema penitenciario y carcelario depende de varias instituciones. Como se indicó previamente, el Sistema penitenciario y carcelario es parte de la tercera fase de la política criminal,[271] en tal medida, su funcionamiento está ligado a las decisiones que adopten los jueces penales y de ejecución de penas y medidas de aseguramiento, a las de los fiscales, los Gobiernos Nacional y local, el Congreso, las políticas generales del INPEC y las regionales, así como a los jueces de tutela y administrativos, a los defensores del pueblo, procuradores, contralores o personeros, en el marco de sus respectivas competencias. Las participaciones de las instituciones demandas en los diferentes procesos de tutela acumulados en esta sentencia, evidencian esta situación. Ciertamente, varias de las instituciones que fueron accionadas, por considerarlas responsables del estado de cosas en el cual se encuentran los derechos de las personas privadas de la libertad, se han defendido aduciendo la complejidad del Sistema y la dependencia de sus acciones a las de otras autoridades para poder ser realmente efectivas. Por eso, (i) reconocen el deplorable estado en que se encuentra el Sistema, denunciado por los tutelantes; (ii) sostienen haber realizado cabalmente con su parte, pero (iii) debido a que los resultados que se buscan, dependen de las acciones de otras instituciones que no han cumplido su parte. Estas autoridades, solicitaron a los jueces de tutela, por tanto, que se declarara que sí habían cumplido su parte, pero que las otras no.[272]

El grado de complejidad está dado tanto por el número de instituciones y actores involucrados en el desarrollo y ejecución de la política penitenciaria y carcelaria, como por otros aspectos diversos; por ejemplo, la cantidad de derechos fundamentales comprometidos, la cantidad de personas afectadas por este estado de cosas o la cantidad de recursos humanos y materiales que deben destinarse para asegurar el adecuado funcionamiento del Sistema. Los recursos que demanda la política penitenciaria y carcelaria son aún mayores, si se tiene en cuenta la necesidad de diseñar e implementar novedosas y creativas soluciones que superen la crisis a mediano y largo plazo, sin dejar de lado medidas urgentes que aseguren el goce efectivos de ámbitos de protección impostergables, de inmediato cumplimiento. Pero el compromiso presupuestal, como se mostrará más adelante, no proviene únicamente de los costos que efectivamente se deben asumir por el funcionamiento del Sistema, también de los pagos que se deberán hacer por concepto de los daños y la violación de los derechos de las personas privadas de la libertad.

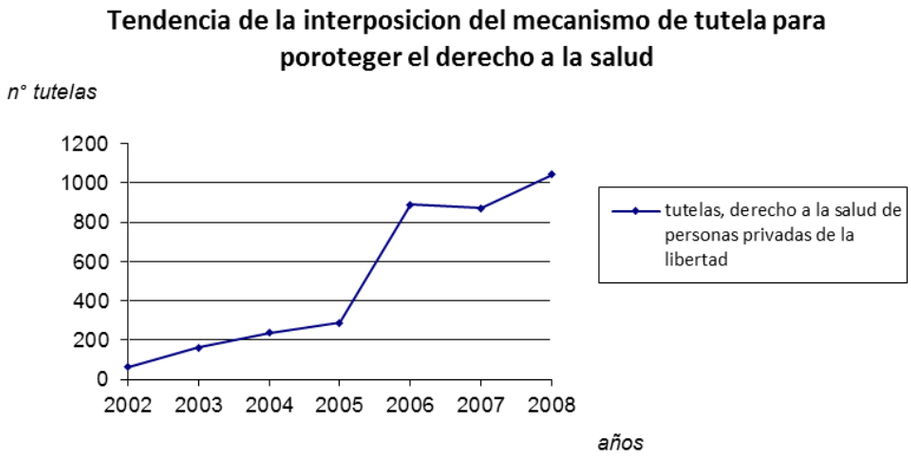
---

[271] Siguiendo a la Comisión Asesora de Política Criminal, la Sala entiende por criminalización primaria, el diseño y la formulación de la política pública criminal; por criminalización secundaria, la implementación de la política mediante los procesos judiciales y por criminalización terciaria, el sistema con que cuenta el estado para ejecutar la pena impuesta.

[272] Así por ejemplo, las respuestas de las autoridades carcelarias dentro de los procesos de acción de tutela con la Cárcel Bellavista de Medellín, la Cárcel San Isidro de Popayán o el Establecimiento penitenciario de Barrancabermeja. Al respecto ver el Segundo Anexo de la presente sentencia.

7.2.6. *Si todas las personas privadas de la libertad acudieran a la acción de tutela, se produciría una congestión judicial mayor de la que ya existe actualmente*.

El estado de cosas contrario a la Constitución Política ha llevado a que muchas personas se vean obligados a recurrir a la acción de tutela o a otra clase de acciones judiciales, para poder reclamar el respeto, la protección y la garantía que se merecen sus derechos. Han venido en aumento a lo largo de los últimos años, por varios y diversos factores. Por ejemplo, el crecimiento de las acciones de tutela, en razón a las violaciones al derecho a la salud de las personas privadas de la libertad, es significativo. La Defensoría del Pueblo viene monitoreando este fenómeno, llegando a resultados que la academia ha resaltado en 'informes sombra' presentados a los organismos internacionales, sobre el estado de la protección de los derechos de las personas privadas de la libertad.[273] El aumento, es significativo, en especial a partir del año dos mil seis (2006), que se pasa a 890 tutelas, luego de que en dos mil cinco (2005) se interpusieran 289. En dos mil ocho (2008), el número había aumentado a 1044 tutelas, como lo muestra esta gráfica.[274]



Las reglas de disciplina de la 'nueva cultura penitenciaria', también han dado lugar a varias de la acciones de tutela que ha resuelto la jurisprudencia constitucional con relación a los límites que se pueden imponer a los derechos fundamentales.[275]

---

[273] Los informes sombra en derechos humanos, buscan ser una fuente alternativa de información, para las entidades que se ocupan de evaluar y monitorear el cumplimiento de las obligaciones que en materia de derechos humanos y fundamentales tienen los estados.

[274] *Situación Carcelaria en Colombia, Informe Sombra presentado al CDH de Naciones Unidas*. Universidad de Los Andes & Florida International University, FIU. Bogotá, Mayo 2010, usando información de la Defensoría del Pueblo.

[275] La Academia ha resaltado esta situación: ARIZA, Libardo José (2011) Reformando el infierno: los tribunales y la transformación del campo penitenciario en América Latina, en *Los muros de la infamia, prisiones en Colombia y América Latina*. Ariza & Iturralde. Universidad de Los Andes. Bogotá, 2011. Dice el texto: "La puesta en marcha de la llamada nueva cultura penitenciaria ha generado una nueva oleada de litigio constitucional. Las personas presas, sus familiares, los defensores de derechos humanos, han acudido de nuevo ante las instancias judiciales para controvertir los principios sobre los que se está construyendo el régimen. […]" (p. 71).

De forma similar, en la mayoría de acciones de tutela acumuladas en el presente proceso, se constata que se han interpuesto varias demandas, de distinto tipo para reclamar una gran variedad de derechos fundamentales. La jurisprudencia constitucional refleja sólo una parte de la jurisprudencia constitucional que se ha desarrollado en materia de protección de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

La Sala debe advertir que la jurisprudencia constitucional en la materia es *pacífica, reiterada* y *amplia*. Es *pacífica*, esto es, no es un ámbito en el cual existan controversias amplias y significativas. La relación de sujeción, la condición de dependencia a la que queda sometida la persona, son elementos que son valorados por las diferentes Salas de Revisión a lo largo de los años que se ha desarrollado y aplicado la Constitución de 1991. La condición de debilidad en la que se encuentra una persona que está recluida en prisión, con limitaciones y restricciones legítimas y razonables de sus derechos fundamentales, genera consenso en torno a la protección especial que estas personas merecen. Como se dijo, es precisamente la dignidad humana lo que está en juego. Pero también se trata de una jurisprudencia *pacífica*. No son casos polémicos, en los que existan divisiones, salvamentos o aclaraciones constantes y frecuentes. Incluso, en ámbitos debatidos como son los derechos sociales, es claro que las condiciones de reclusión y de dependencia de las personas al Estado, los ponen en una relación de sujeción en la cual se deben proveer bienes y servicios que, en libertad, las personas se deberían proveer por sí mismas. Y, además, es una jurisprudencia *amplia*. No se trata de una o dos sentencias que han abordado la cuestión. Son un gran número de decisiones judiciales en las que la Corte Constitucional ha podido analizar diversidad de variables, de aristas y de escenarios. Casos de mujeres, de indígenas, de niños, de identidad y diversidad sexual, de cuestiones procedimentales, de visitas íntimas, de requisas invasivas, de alimentación, de higiene, de atención en salud o de protección ante amenazas son tan sólo algunos de los ejemplos de las situaciones sometidas a consideración de los jueces de tutela. Por tal razón, se trata de una jurisprudencia probada, decantada y definida. No es errática, incoherente o inconsistente. En tal medida, no existe excusa alguna para que las autoridades penitenciarias y carcelarias puedan alegar que no conocen cuáles son las reglas constitucionales que deben observar. No obstante, el estado de cosas en que se encuentra el Sistema penitenciario y carcelario, conlleva constantes y sistemáticas violaciones a los derechos fundamentales, que lleva a las personas en prisión a recurrir una y otra vez a la acción de tutela para intentar salvaguardar sus derechos fundamentales.

7.2.7. En síntesis, el Sistema penitenciario y carcelario se encuentra nuevamente en un estado de cosas inconstitucional por cuanto (i) los derechos constitucionales de las personas privadas de la libertad son violados de manera masiva y generalizada; (ii) las obligaciones de respeto, protección y garantía, derivadas de tales derechos, han sido incumplidas de forma

prolongada; (iii) el Sistema ha institucionalizado prácticas claramente inconstitucionales, dentro de su funcionamiento cotidiano; (iv) hay una ausencia notoria de medidas legislativas, administrativas y presupuestales que se requieren con urgencia; (v) la solución de los problemas estructurales compromete la intervención de varias entidades, que deben realizar acciones complejas y coordinadas; y, finalmente, (vi) si todas las personas privadas de la libertad que se ven enfrentadas al mismo estado de cosas presentaran acciones de tutela (u otros mecanismos de defensa de sus derechos), tal como lo hicieron los accionantes de las tutelas acumuladas en esta oportunidad, el sistema judicial se congestionaría aún más de lo que está ocurriendo.

A continuación pasa la Sala a analizar las condiciones concretas y específicas de este estado de cosas contrario al orden constitucional vigente, a la luz de la jurisprudencia constitucional.

7.3. El estado de cosas inconstitucional del Sistema penitenciario y carcelario se ha consolidado poco a poco; sin sobresaltos, sin sorpresas

La Corte Constitucional ya había tenido evidencia de la existencia de que el estado de cosas en las cárceles era tan contrario al orden constitucional vigente, como lo había sido en el pasado. Así, por ejemplo, en la sentencia T-971 de 2009 (en la que se tuteló el derecho de las mujeres sindicadas a ser separadas de las condenadas), se constató que, por lo menos para el caso de las mujeres en el Establecimiento penitenciario y carcelario de Valledupar, el estado de cosas inconstitucional que se había detectado en 1998 en cuanto a la separación de sindicados y condenados, aún existía.[276] Se reconoció que ello ocurría a pesar de los esfuerzos notorios de parte del Estado por solucionar los problemas del Sistema. Pero se indicó, que no obstante ser ello así, el derecho a que los recursos penitenciarios no sean asignados de forma discriminatoria –por ejemplo, con base en el género–, es una garantía de aplicación inmediata, tutelable judicialmente.[277] Aunque alguna de las autoridades sostienen que se trata de hechos nuevos y sobrevinientes, es claro que ello no es así. La

---

[276] Dijo la Corte: "En la sentencia T-153 de 1998, la Corte Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria en el país, e impartió órdenes concretas para superarlo. No obstante, de conformidad con los elementos probatorios que obran en el proceso, el estado de cosas inconstitucional persiste en la actualidad en varios establecimientos de reclusión respecto de la separación entre las mujeres detenidas y condenadas, con lo cual se desconocen los mandatos de la citada sentencia y se violan de los derechos a la igualdad y la presunción de inocencia, al igual que se amenazan la vida y la seguridad personal de las reclusas." Corte Constitucional, sentencia T-971 de 2009 (MP Mauricio González Cuervo).

[277] Dijo la Corte: "La Sala reconoce los esfuerzos que se han llevado a cabo por parte del Gobierno para superar el estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario, que se presenta, entre otras circunstancias, por la no separación entre sindicados y condenados. Sin embargo, no puede desconocer que en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana y Alta Seguridad de Valledupar y en otros establecimientos de reclusión del país, la vulneración de los derechos consagrados en los artículos 13 y 29 de la Constitución Política así como la amenaza de los derechos a la vida y la integridad personal persiste en la medida en que se respeta entre el personal masculino que los sindicados o acusados estén apartados de los condenados, mientras entre las internas no se presenta esa separación." Corte Constitucional, sentencia T-971 de 2009 (MP Mauricio González Cuervo).

tendencia de crecimiento no ha variado dramáticamente. Mientras que el porcentaje de sobrepoblación ha tenido notables bajas en los años 2001 (15.80%), 2002 (15.92%) o 2006 (14.51%) frente a las cifras de 1998 (34%) o las del 2013 (55%), el número de personas recluidas en el sistema ha tenido una tasa de crecimiento siempre tendiente al alza.[278] Es cierto que desde el año 2007 la tasa de crecimiento se ha acentuado, pero es un incremento que sigue la tendencia al alza que las cifras ya evidenciaban. No se trata pues, de cambios abruptos que era imposible de prever por las autoridades carcelarias. Los análisis y diagnósticos de la política carcelaria presentados (capítulo quinto de las consideraciones de la presente sentencia) así lo constatan. Es una situación que ya ha sido conocida por la Corte Constitucional a propósito de otros procesos judiciales, en los que, además, se muestran los problemas que surgen de los traslados a los que se someten a las personas privadas de la libertad, para poder mitigar la situación de hacinamiento (como por ejemplo ocurrió en la Penitenciaría ERON Heliconias de la ciudad de Florencia, Caquetá).[279]

---

[278] Para ver los datos al respecto en detalle, ver el capítulo 5 de las consideraciones de la presente sentencia.

[279] Corte Constitucional, sentencia T-266 de 2013 (MP Jorge Iván Palacio Palacio). En este caso se resolvió, entre otras cosas: "Segundo. REVOCAR la sentencia proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Florencia, de fecha 21 de febrero de 2012, que revocó el fallo proferido por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de la misma ciudad, teniendo en cuenta las consideraciones antes citadas. En su lugar, CONCEDER, por las razones y en los términos de esta providencia, el amparo de los derechos fundamentales a la vida digna, a la salud, a la comunicación, a la dignidad humana, al trabajo, a la educación, a la recreación, a la alimentación y al buen trato a favor de los accionantes. || Tercero. ORDENAR al Establecimiento Penitenciario Las Heliconias de Florencia (Caquetá) y al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, por intermedio de sus directores: (i) Dentro de los diez (10) días siguientes, si aún no lo han hecho, practicar el examen médico y psicológico de ingreso; adoptar los correctivos necesarios para brindar una atención integral y oportuna tanto en medicina general como especializada; atender las recomendaciones médicas; suministrar oportunamente los medicamentos requeridos conforme con las órdenes médicas; prestar servicio de odontología; agilizar las autorizaciones de exámenes; y dar trámite oportuno a la remisión de los internos a las consultas médicas que requieran. (ii) Dentro del término de diez (10) días siguientes, disponer lo necesario para garantizar una ración alimenticia adecuada en calidad y cantidad, suministrando una dieta para quienes la necesiten acorde con las disposiciones médicas, y de ser necesario, adquirir recipientes para su correcta entrega. (iii) Advertir que si aún no lo han hecho, debe permitirse la utilización de los comedores comunitarios. (iv) Advertir que deben ejercer una continua vigilancia que permita el correcto funcionamiento de las comunicaciones al interior del penal. (v) Dentro del término de diez (10) días siguientes, establecer un horario adicional de apertura de las celdas con el fin de que los presos puedan hacer sus necesidades fisiológicas durante el día. Adicionalmente, en el término de dos (2) meses, iniciar las gestiones administrativas y presupuestales necesarias para dar inicio a la construcción de nuevos baños. (vi) En el término de dos (2) meses siguientes, iniciar las gestiones administrativas y presupuestales necesarias para iniciar las obras de infraestructura requeridas para que las visitas conyugales se den dentro de un ambiente que además de contar con un espacio adecuado, se encuentre siempre en condiciones apropiadas de aseo, y ampliando el horario de las mismas. (vii) En el término de dos (2) meses siguientes, iniciar las gestiones administrativas y presupuestales necesarias para clasificar los reclusos con el fin de que presten distintas actividades dentro del penal; dotar los talleres de los elementos que permitan a los internos cumplir con sus actividades laborales; vincular instructores y docentes para que capaciten a los reclusos en las diferentes áreas de trabajo y estudio; e incrementar el número de guardias con el objeto de brindar un acompañamiento a todos los reclusos en sus actividades. (viii) Dentro del término de diez (10) días siguientes, adopten las medidas administrativas internas a que haya lugar, que permitan responder las peticiones presentadas por los internos de fondo, en forma clara,

No obstante, al ser una cuestión referente, en especial, a la política criminal y carcelaria en general, será abordada con mayor detalle posteriormente.[280] A continuación, pasa la Sala a hacer referencia a los principales derechos fundamentales que les han sido violados a las personas que presentaron las acciones de tutela que se analizan.

7.4. Dignidad humana

Desde 1992, la jurisprudencia constitucional ha indicado que la dignidad humana es un concepto fundante del estado social y democrático de derecho, cuyo "[…] *respeto* […] *debe inspirar todas las actuaciones del Estado*".[281] Todos los funcionarios públicos tienen la obligación de tratar a toda persona "[…] *sin distinción alguna, de conformidad con su valor intrínseco* […], *la integridad del ser humano constituye razón de ser, principio y fin último de la organización estatal*."[282] La información sometida a consideración de esta Sala, evidencia que el Sistema penitenciario y carcelario no puede asegurar el respeto, la protección y la garantía del goce efectivo del derecho a la dignidad humana de una parte considerable de las personas privadas de la libertad. Sin duda, se trata de un problema grave en un estado social y democrático de derecho, que requiere ser solucionado con urgencia.

El Comité de los Derechos Humanos de Naciones Unidas ha resaltado que '*tratar a toda persona privada de libertad con humanidad y respeto de su dignidad*' es (i) una norma fundamental (ii) de aplicación universal. Por ello, de forma categórica ha indicado el Comité que la aplicación de esta regla, "[…] *como mínimo, no puede depender de los reclusos materiales disponibles en el Estado Parte*." El derecho a la dignidad humana, como cualquier derecho fundamental, tiene facetas de carácter negativo o no prestacionales, así como facetas de carácter positivas o prestacional.[283] Qué ámbitos de

---

precisa y oportuna, esto es, dentro de los 15 días siguientes a la fecha de su recibo, si es preciso incrementando el personal para atender tales solicitudes. (ix) Advertir que no deben desatender las actividades deportivas y culturales. (x) Advertir que tienen que proveer a los actores de los implementos necesarios para el debido aseo personal. || Cuarto. ORDENAR al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Instituto Nacional Penitenciario INPEC y a la Dirección de la Penitenciaria Las Heliconias adelantar todas las gestiones y apropiaciones presupuestales necesarias para dar cumplimiento a lo ordenado en la presente sentencia. || Quinto. ADVERTIR a las respectivas autoridades que, en lo sucesivo, adopten las previsiones para que los nuevos centros de reclusión cumplan, desde el inicio, con todas las condiciones básicas en su infraestructura, con el fin de garantizar los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. || Sexto. EXHORTAR a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación para que, en el marco de sus atribuciones constitucionales y legales, continúen con su labor de vigilancia y control, y verifiquen el cumplimiento del presente fallo, con el objeto último de garantizar de manera efectiva los derechos aquí protegidos."

[280] Ver el apartado (8.2.1.) de las consideraciones de la presente sentencia.

[281] Corte Constitucional, sentencia T-499 de 1992 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); en este caso se tuteló el derecho de una persona a que una entidad encargada de la prestación de los servicios de salud (CAPRECOM) fuera diagnosticada y, en caso de requerir una operación, garantizar su práctica.

[282] Corte Constitucional, sentencia T-499 de 1992 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

[283] Desde un punto de vista estrictamente económico la protección de cualquier derecho suele tener

protección del derecho suponen la faceta de un tipo o del otro, es algo que dependerá del contexto en el cual se vaya a aplicar y garantizar el derecho. Así, una institución carcelaria de un país con los recursos y la infraestructura que se requiere para atender a las personas recluidas, pero en el cual históricamente se les trató con violencia desmedida y discriminatoria, debido a la existencia de gobiernos autoritarios en el pasado, se encuentra en un contexto en el cual darle un espacio vital mínimo, seguro e higiénico en una celda a cada persona no representa una obligación cuyo cumplimiento suponga destinar cuantiosos recurso materiales y humanos. En cambio, en tal contexto, el derecho a la dignidad humana que implica el respeto a la integridad física e impedir que guardia golpee exageradamente a una persona ante una falta cometida en la cárcel, puede ser un ámbito de protección del derecho que suponga una faceta de carácter patrimonial claro. En tal contexto, por tanto, al haberse destinado con antelación los recursos necesarios para la adecuación de suficientes sitios de reclusión, la protección actual de las personas en ese sentido, puede tener una dimensión prestacional irrelevante o insignificante. En cambio, el no golpear a las personas puede implicar una reeducación total del cuerpo de vigilancia, medidas para alterar la cultura organizacional y la creación de medios y herramientas para la verificación del cumplimiento de tales estándares, lo cual podría requerir la destinación de importantes recursos materiales y humanos, así como la planeación e implementación de políticas orientadas a corregir tales asuntos.[284]

7.4.1. *El goce efectivo de los derechos fundamentales en prisión, indicador de la importancia real de la dignidad humana*

7.4.1.1. El compromiso de una sociedad con la dignidad humana se reconoce, en gran medida, por la manera como se respetan los derechos de las personas privadas de la libertad. Tratar de forma adecuada a aquellos sujetos de protección constitucional que todas las personas coinciden en defender y proteger, como los niños o las niñas, no evidencia necesariamente un compromiso con la dignidad humana de todas las personas. Es en el compromiso con los menos privilegiados, con las personas más descuidadas y abandonadas a su suerte y sus problemas, como es el caso de las personas privadas de la libertad, el que evidencia el real respeto a la dignidad humana de todas las personas. Como lo señaló el premio nobel Nelson Mandela, una sociedad no puede juzgarse por la manera en que trata a sus ciudadanos más ilustres, sino a sus ciudadanos marginados; entre ellos, por supuesto, las personas que están recluidas en prisión.[285]

---

una dimensión prestacional (al menos en términos de costos de oportunidad), por ello cuando se habla de obligaciones de carácter no prestacional no se pretende señalar que el cumplimiento de las mismas no tenga valor alguno, sino que esa no es la dimensión principal de la cual depende el goce efectivo del derecho. Cuando ello ocurre, la obligación se considera de carácter prestacional.

[284] ABRAMOVICH, Víctor & COURTIS, Chiristian (2002) Los derechos sociales como derechos exigibles. Trotta. España, 2002.

[285] MANDELA, Nelson (1994) *El largo camino hacia la libertad*. Autobiografía. Aguilar, 2010. Dice el texto: "[…] No se debe juzgar a una nación por como trata a sus miembros más encumbrados, sino por cómo trata a los más humildes. Sudáfrica trataba a los ciudadanos africanos

7.4.1.2. Las personas que han sido encontradas culpables de cometer graves actos delictuosos, pueden ser deshumanizadas por buenos ciudadanos escandalizados ante sus acciones. No es raro que se empleen fuertes y discriminatorias expresiones para evidenciar el desprecio sentido hacia tales individuos y la extrañeza a que puedan ser considerados seres humanos. Expresiones como 'bestias', 'animales', 'monstruos' o 'desalmados' a veces son usadas coloquialmente para hacer referencia a asesinos o violadores. Detrás de estas palabras, aparentemente justificadas e inofensivas, se encuentra el germen de la deshumanización. Tratar a seres humanos como si no lo fueran es el primer paso para justificar someterlos a tratos degradantes e inhumanos. Precisamente esa es la diferencia ética y moral de una sociedad democrática, fundada en el respeto al principio a la dignidad, y la persona que ha cometido un acto delictivo grave: aquella se niega a deshumanizar e irrespetar la dignidad humana, en la forma como quien delinque lo hace con sus víctimas. Al someter a tratos crueles, inhumanos o degradantes a las personas, la sociedad viola el principio de dignidad humana y se convierte en promotor y gestor de la deshumanización: la capacidad de ver a otros seres humanos como si fueran inferiores o, simplemente, como si no fueran humanos.

7.4.1.3. La protección a la dignidad humana en un estado social y democrático de derecho de todas y cada una de las personas es radical. Toda persona, sin importar cuál sea su condición, es igualmente digna a las demás y requiere una protección amplia de parte del Estado. Incluso si se trata de una persona que ha actuado erradamente y ha cometido gravísimos crímenes en contra de otros. De hecho, esa es precisamente la diferencia entre la posición de quien viola significativamente los derechos más básicos de los demás y quien los respeta por principio. El Estado colombiano no respeta los derechos de algunos seres humanos, sino la de todos. Al fundarse en el principio de la dignidad humana, su compromiso es amplio y pleno. Se reconoce y protege en todo su sentido y extensión, sin distinción ni discriminación. La Constitución Política de 1991 es clara al respecto, cuando sostiene en su artículo 11, categóricamente, que '*el derecho a la vida es inviolable*' y, acto seguido, con la misma firmeza, se advierte que '*no habrá pena de muerte*'. Es decir, ni siquiera a los delincuentes más crueles, atroces y despiadados, se les dejará de respetar el derecho a la vida y el respeto irrestricto a la dignidad de toda persona. Esa es justamente, se insiste, la diferencia moral de las instituciones públicas, fundadas en el respeto intrínseco que merece toda persona, todo ser humano.

7.4.1.4. El estado de cosas en el que se encuentra el Sistema penitenciario y carcelario colombiano es una prueba fehaciente de que el compromiso adquirido constitucionalmente con la dignidad humana de toda persona, aún requiere ser profundizado para que sea una realidad. Aunque las palabras de

---

encarcelados como a animales." Pag. 211.

la Constitución, las leyes, los decretos y las sentencias aseguran formalmente un compromiso pleno con la dignidad humana, no se ha logrado materializarlo a plenitud. Las políticas públicas existentes no reflejan ese mismo compromiso que el ordenamiento jurídico formalmente en sus textos ha adquirido, y que algunos jueces han intentado hacer cumplir.

7.4.2. *Un sistema en crisis, que suele poner en riesgo la dignidad humana*

7.4.2.1. Categóricamente la jurisprudencia ha sostenido desde su inicio, "*las penas excesivas, crueles, inhumanas, infamantes, o degradantes, no son otra cosa que violencia institucional*."[286] Así lo dijo en la sentencia T-596 de 1992, en la cual se resolvió, entre otras cosas, tutelar el derecho de tres personas recluidas en la cárcel de Peñas Blancas, debido a las condiciones inhumanas y degradantes en que se encontraban. Surge entonces una cuestión: ¿Si desde la entrada en vigencia de la Constitución Política, es claro que la dignidad humana vincula a todas las autoridades, cómo es posible que hoy, 22 años después las cárceles continúen en el estado en que se encuentran? La respuesta a tan complejo interrogante supera las competencias y facultades de esta Sala. No le corresponde hacerlo. En todo caso, si debe valorar el hecho de que la crisis del sistema carcelario es un mal endémico que lo acompaña desde su nacimiento.

7.4.2.2. Aunque la historia de la cárcel es larga y amplia, pues ha acompañado a la humanidad desde hace siglos, su lugar protagónico, como principal castigo social, es más o menos reciente.[287] No obstante, desde su inicio, pareciera que el Sistema penitenciario y carcelario no se encuentra en crisis actualmente, sino que una de sus características es estar permanentemente en crisis. En especial, la condición de hacinamiento; la sobrepoblación carcelaria pareciera ser un elemento del Sistema que lo acompaña desde sus orígenes en las *workhouses* inglesas y norteamericanas.[288] En este sentido, por ejemplo, es famosa la conclusión a la que llega Michel Foucault en sus investigaciones sobre la cárcel:

> "[…] el movimiento para reformar las prisiones, para controlar su funcionamiento, no es un fenómeno tardío. No parece siquiera haber nacido de la comprobación de un fracaso debidamente

---

[286] Corte Constitucional, sentencia T-596 de 1992 (MP. Ciro Angarita Barón).

[287] Sobre la historia de la cárcel ver, entre otros: MORRIS, Norval & ROTHMAN, David J. (1995) *The Oxford History of the Prison*. Oxford. USA, 1995.

[288] Massimo Pavarini, refiriéndose a los orígenes del Sistema penitenciario estadounidense, dijo: "La situación global, al final del siglo XVIII, aparecía así contradictoria y no muy distinta de aquella descrita a la vez por Howard en Inglaterra: las cárceles propiamente dichas –nos referimos a las *jails* como instituciones de detención preventiva– vacías o casi vacías, y las *houses of correction* o *workhouses* abarrotadas por una población de lo más heterogénea (pequeños transgresores de leyes penales, verdaderos criminales para los que la ley no proveía pena corporal, violadores de la leyes de inmigración, pobres no residentes del lugar, necesitados de la región, etc.)." La intervención penitenciaria: la experiencia de los estados Unidos de América en la primera mitad del Siglo XIX en MELOSSI, Dario & PAVARINI, Massimo (1977) *Cárcel y Fábrica.* (p. 166).

> establecido. La 'reforma' de la prisión es casi contemporánea a la prisión misma. Es como su programa. La prisión se ha encontrado desde el comienzo inserta en una serie de mecanismos de acompañamiento que deben, en apariencia, corregirla, pero que paren formar parte de su funcionamiento mismo, tan ligados han estado a su existencia a lo largo de toda su historia. […]"[289]

Por eso la academia insiste; el desconocimiento de la dignidad humana en los sistemas penitenciarios y carcelarios parece no ser un mero accidente o defecto de planeación. Históricamente existen evidencias de que se ha buscado de manera deliberada que la prisión fuera un lugar que produjera horror, de tal suerte que se prefiriera un trabajo precario, pero en libertad.[290] Hoy en día, pareciera que en Colombia se permitiese que las cárceles, deliberadamente, sean lo que son, para que el mejor de los presos esté en peores condiciones que las del último de los indigentes de la sociedad. Tal pretensión es, evidentemente, una violación grosera y manifiesta al orden constitucional vigente. En un estado social y democrático de derecho se tiene que proteger la dignidad de una persona privada de la libertad, plenamente. Sólo bajo tal supuesto, la sociedad puede pretender asegurar al último de sus ciudadanos libres, una mejor condición que la de las personas en prisión.

Lo que es nuevo en la prisión es reconocer el carácter pleno de persona a todo aquel que, sindicado o condenado, se encuentra privado de la libertad. La exigencia que un estado social y democrático de derecho le hace a la política criminal y carcelaria es que se funde en el respeto a la dignidad humana. Tanto desde la perspectiva de la persona que se encuentra sujeta del sistema penal, como desde la de sus familiares y allegados o de las de las personas encargadas de administrar los que lo tienen que aplicar. La crisis carcelaria y el estado de cosas contrario al orden constitucional vigente y a las Cartas internacional y regional de derechos humanos, es connatural a la prisión. Lo nuevo, lo extraño, es imponer límites claros al poder punitivo del Estado, para impedir que la dignidad de cualquier persona sea avasallada. Es, justamente, la gran diferencia entre las personas que están en prisión y la autoridad moral del Estado para sancionarlos, fundada, en gran medida, en un respeto irrestricto a la dignidad de todo ser humano. Así, la novedad en la cárcel no es

---

[289] FOUCAULT, Michele (1975) *Vigilar y castigar.* Siglo XXI. México, 2009. (p. 269).

[290] Las casas de trabajo inglesas (*workhouses*), uno de los orígenes de la cárcel como se conoce hoy en día, eran definidas como 'casas del terror'. En el siglo XIX se reconocía querer que las condiciones de vida y de trabajo en esas casas fuera tan duro, que nadie aceptara, de buena gana, salvo por necesidad, ser internado en ellas. Los Comisionados de la *Poor Law* decían en 1834 al respecto lo siguiente: "En una casa así, nadie entrará voluntariamente; el trabajo, el aislamiento y la disciplina atemorizarán al indolente y al malvado, y nadie, si no se encuentra en absoluta necesidad, obtendrá lo que necesita, pagando como precio la renuncia de la libertad de contratarse por sí mismo, y del sacrificio de la gratificación y de las prácticas habituales." PIVEN, Frances Fox & CLOWARD, Richard A. (1971) *Regulating the poor. The functions of public welfare*. Random House. USA, 1993. p. 33-34. Al respecto ver también: MELOSSI, Dario & PAVARINI, Massimo (1977) *Cárcel y Fábrica. Los orígenes del sistema penitenciario* [*Carcere e fabbrica. Alle origini del sistema penitenziario*]. Siglo XXI. México, 2010.

la crisis, es el reconocimiento de la dignidad y de los derechos fundamentales, la adquisición del claro compromiso de respetar toda vida humana, incluso, la de aquellos que no respetaron la de otras personas.[291]

7.4.3. *El derecho a la dignidad humana a la luz de la jurisprudencia constitucional*

7.4.3.1. El derecho de toda persona a que se le respete su dignidad ha sido fundamental para desarrollar la jurisprudencia constitucional sobre la protección de las personas privadas de la libertad. Una de las decisiones en las que la Corte Constitucional ha abordado en detalle la noción de 'dignidad humana', fue a propósito de dos tutelas, una para proteger los derechos de las personas de un municipio (El Arenal, Bolívar), al que se le había suspendido el suministro de energía eléctrica por falta de pago (incluyendo al hospital, el acueducto,)[292] y la otra, para proteger los derechos de las personas recluidas en la Cárcel de Cartagena, a la que se le estaba sometiendo a racionamientos del mismo servicio, debido a que el INPEC no había cancelado las cuentas correspondientes (T-881 de 2002).[293] Dijo la Corte al respecto,

> "[…] el referente concreto de la dignidad humana está vinculado con tres ámbitos exclusivos de la persona natural: la autonomía individual (materializada en la posibilidad de elegir un proyecto de vida y de determinarse según esa elección), unas condiciones de vida cualificadas (referidas a las circunstancias materiales necesarias para desarrollar el proyecto de vida) y la intangibilidad del cuerpo y del espíritu (entendida como integridad física y espiritual, presupuesto para la realización del proyecto de vida)."[294]

Este concepto fundante es vinculante jurídicamente. No se trata de un mero concepto que engalane la Constitución. Es una herramienta para la defensa de los derechos de las personas, la cual estructura no sólo la Carta Política, sino el diario quehacer de todo funcionario judicial.

7.4.3.2. En términos constitucionales, la dignidad humana es tanto un principio como un derecho constitucional. Como principio, la dignidad humana "[…] *se constituye como un mandato constitucional, un deber*

---

[291] Para ver una recopilación sobre la cuestión, a través de los Congresos Internacionales Penitenciarios, iniciados en Londres en 1872, que desde el tiempo de posguerra, 1950 (la Haya), se viene realizando cada 5 años, y su impacto en la discusión penitenciaria y carcelaria nacional, ver, por ejemplo: POSADA SEGURA, Juan David (2009) *El Sistema penitenciario. Estudio sobre normas y derechos relacionados con la privación de la libertad*. Comlibros. Colombia, 2009. Sobre la inclusión de los derechos fundamentales y humanos dentro del sistema penitenciario y carcelario español, por ejemplo, ver: RIVERA BEIRAS, Iñaki (2008) *Historia, Epistemología, Derecho y Política Penitenciaria*. Editores del Puerto. Buenos Aires, 2008.

[292] La empresa de energía tenía un solo medidor para varios municipios, por lo que no era posible establecer cuánto correspondía exactamente a cada uno.

[293] Corte Constitucional, sentencia T-881 de 2002 (MP. Eduardo Montealegre Lynett).

[294] Corte Constitucional, sentencia T-881 de 2002 (MP. Eduardo Montealegre Lynett).

positivo, o un principio de acción, según el cual todas las autoridades del Estado sin excepción, deben, en la medida de sus posibilidades jurídicas y materiales, realizar todas las conductas relacionadas con sus funciones constitucionales y legales con el propósito de lograr las condiciones, para el desarrollo efectivo de los ámbitos de protección de la dignidad humana identificados por la Sala: autonomía individual, condiciones materiales de existencia, e integridad física y moral."[295] Como derecho fundamental autónomo, la dignidad humana cuenta con los elementos propios de todo derecho "*un titular claramente identificado (las personas naturales), un objeto de protección más o menos delimitado (autonomía, condiciones de vida, integridad física y moral) y un mecanismo judicial para su protección (acción de tutela). Se consolida entonces como verdadero derecho subjetivo*."[296]

7.4.4. *La amenaza constante a la vida, a la integridad personal por la criminalidad e impunidad del Sistema penitenciario y carcelario, una existencia en zozobra que desconoce la dignidad humana*

7.4.4.1. Los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad están especialmente entrelazados. La violencia y los ataques a las personas recluidas en establecimientos penitenciarios y carcelarios han dado lugar a protecciones especiales, las cuales, en ocasiones, se materializan en traslados a cárceles alejadas de sus lugares de residencia y del de sus familias. Este impacto sobre los derechos ha sido objeto de protección constitucional. Incluso, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha tomado medidas cautelares en casos concretos, refrendadas y ampliadas en el orden interno por la Corte Constitucional.[297]

7.4.4.2. Uno de los principales problemas que genera el encierro en condiciones de hacinamiento, sin distinguir a los sindicados de los condenados, o los jóvenes delincuentes de los veteranos y reincidentes, es lo que se ha denominado 'contaminación criminal'. Las personas que no saben y no conocen el oficio son contactadas, entrenadas y enlistadas por los que llevan tiempo cometiendo actos delincuenciales. El que no sabe aprende, el que sabe aprende más y el que no sabe y no aprende, sufre con más intensidad el rigor de la prisión y el encierro. Un problema similar es la mezcla de personas prisioneras de distintos grados de peligrosidad, pues se generan efectos similares.[298] La mezcla de personas sindicadas y condenadas en juicio,

---

[295] Corte Constitucional, sentencia T-881 de 2002 (MP. Eduardo Montealegre Lynett).
[296] Corte Constitucional, sentencia T-881 de 2002 (MP. Eduardo Montealegre Lynett).
[297] En la sentencia T-435 de 2009 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) se estudió un caso en el cual la Comisión Interamericana de Derechos Humanos había adoptado medidas cautelares, dado el riesgo a la vida e integridad que enfrentaba el accionante; se tutelaron sus derechos y se ordenó al INPEC iniciar el trámite pertinente para trasladarlo a un establecimiento penitenciario del Departamento de Antioquia que: (i) garantice la vida, salud y seguridad del interno y (ii) sea cercano al lugar de residencia de su familia para permitirle el contacto permanente con su hija menor y con su núcleo familiar. Dicho trámite no podría exceder de diez (10) días.
[298] En la sentencia T-322 de 2007 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) se decidió, entre otras cosas

dentro de los mismos espacios, patios y celdas, es uno de los problemas estructurales del Sistema penitenciario y carcelario que fue detectado por la Corte Constitucional en la sentencia T-153 de 1998, el cual no se resuelve aún, teniendo en cuenta la información remitida a la Corte. Pudo haber tenido mejoras en algunos Establecimientos. Pero los actuales diagnósticos e información aportada a esta Sala, evidencia que la situación es nuevamente un problema presente.

7.4.4.3. Ahora bien, como suele pasar con los problemas endémicos del Sistema penitenciario y carcelario, la mezcla de sindicados y condenados no parece ser una anomalía del sistema, sino una manera de funcionar en Colombia, al igual que en resto de América Latina y el Caribe. Se ha considerado, incluso, que la mezcla de personas sindicadas y condenadas es una manera de poder imponer 'penas anticipadas'; poder imponer sanciones y condenas fuertes a la privación de la libertad, sin necesidad de que la persona sea vencida en juicio y efectivamente condenada. En otras palabras, en condiciones de hacinamiento, donde se ha aceptado de facto la inconstitucional y violatoria práctica de mezclar de personas condenadas y sindicadas, las medidas de seguridad que detienen preventivamente a una persona, se convierte en mecanismo para imponer condenas sin que medie juicio.[299]

7.4.4.4. En la medida que el hacinamiento potencia y aumenta la violencia, las agresiones en prisión, como la sobrepoblación carcelaria, son un problema extendido por la región americana.[300] El problema de la violencia al interior de la prisión es uno de los asuntos que con mayor urgencia debe ser atendido. En la actualidad, pese a la evidencia y a los indicios que se tienen respecto al alto índice de este tipo de violencia, es uno de los aspectos en los que actualmente mayor sigilo se guarda. La información con que se cuenta es muy precaria, por lo que la primera dificultad que se enfrenta respecto a la violencia es poder saber cuál es la dimensión real del problema, cuál es su tamaño.[301]

---

que "[…] el Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad de Girón desconoce el derecho a la vida, a la integridad personal y a la dignidad de los accionantes, […] al recluirlos conjuntamente con internos de alta peligrosidad, pese a ser ellos de mediana peligrosidad."

[299] Los abogados hacen referencia a esta situación, coloquialmente, diciendo: '*la condena es el proceso, no su eventual resultado*'. Sobre esta cuestión ver por ejemplo: ARIZA, Libardo José (2011) Reformando el infierno: los tribunales y la transformación del campo penitenciario en América Latina, en *Los muros de la infamia, prisiones en Colombia y América Latina*. Ariza & Iturralde. Universidad de Los Andes. Bogotá, 2011. CARRANZA, Elías (2001) Sobrepoblación penitenciaria en américa latina y el caribe: situación y respuestas posibles, en *Justicia Penal y Sobrepoblación penitenciaria, respuestas posibles*. Siglo XXI Editores. México, 2007. Del mismo autor (Carranza) ver también: (2012) Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer? en *Anuario de Constitucionalidad N° 32*. Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile. 2012.

[300] DAMMERT, Lucía & ZUÑIGA, Liza (2008) *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*. OEA & FLACSO-Chile. 2008.

[301] DAMMERT, Lucía & ZUÑIGA, Liza (2008) *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*. OEA & FLACSO-Chile. 2008. Se dice al respecto: "[…] resulta evidente la falta de información, y DAMMERT, Lucía & ZUÑIGA, Liza (2008) *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*.

No obstante, han existido casos en los cuáles las personas han tenido la oportunidad de acceder a la justicia y lograr una protección de sus derechos, antes de ser asesinados, linchados o agredidos de alguna otra forma grave. Tal es el caso de una persona detenida por rebelión, cuya vida peligraba en razón a las denuncias que había hecho sobre crímenes de genocidio (como el de Los Uvos, en el departamento del Cauca). La Embajadora Almudena Mazarrasa Alvear de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, había solicitado la protección para este detenido, reconocido defensor de derechos humanos. La Corte constató la realidad del riesgo, generado en gran medida por las fallas estructurales de la Cárcel Modelo de Bogotá, centro de reclusión en el que se encontraba. La posibilidad de franquear las barreras de seguridad, de cambiar de patio, permitía que se planearan ataques contra la vida del accionante.[302] La sentencia dejó en claro que si bien las autoridades penitenciarias y carcelarias tienen espacios amplios de discrecionalidad para determinar cómo administrar las instituciones, se deben respetar uno mínimos de razonabilidad. Si un peligro grave e inminente como perder la vida existe y se tienen institucionalmente los medios para enfrentarlo y neutralizarlo, el Estado tiene la obligación constitucional de hacerlo; no puede abstenerse.[303]

Como lo resaltan las investigaciones académicas y periodísticas, las personas que son recluidas por estar acusadas de haber cometido un delito de abuso sexual, son uno de los grupos que más protección requieren, dada la tradición de someterlos a venganzas y castigos inhumanos que no en pocas veces llegan

---

OEA & FLACSO-Chile. 2008.a sea porque no se encuentra sistematizada o porque no se quiere entregar, cualquiera que sea la razón, esta situación atenta con la necesaria transparencia de las instituciones en un régimen democrático y la información detallada que deben tener los familiares acerca de las circunstancias en que el recluso fue herido o muerto. […]" [pag. 107].

[302] Dijo la Corte al respecto: "[…] cuando [el accionante] instauró la tutela era tal el peligro que su vida corría que hubo necesidad de intervención inmediata para evitar que hubiera un atentado y, en los últimos días, al practicarse la diligencia de inspección judicial en la cárcel por parte de la Corte Constitucional, se constató que en la noche anterior un recluso de los patios comunes que se hallan sobre el llamado patio de máxima seguridad perfectamente pasó a este último patio porque no solamente hay la forma física de hacerlo por hueco en el techo sino porque solo hay dos vigilantes desarmados para cuidar el patio. Además, en la diligencia se adjuntó, por parte del [accionante], un escrito (sin firma responsable, pero dirigido a la Dirección del INPEC) que señala provocaciones tendientes a enturbiar el proceso de paz, en cuanto se atentaría contra presos acusados de rebelión y obviamente ello repercutiría en el patio donde [el accionante] actualmente se halla. Y, como lo dice Almudena Masarraza, "no hay que dejar que el hecho se produzca" como prueba única. Además, la protección es no solamente física sino de toda la integridad de la persona, dentro de lo cual lo sicológico es fundamental, lo cual indica que debe haber respeto para el temor fundado que el recluso tiene." Corte Constitucional, sentencia T-590 de 1998 (MP Alejandro Martínez Caballero).

[303] Corte Constitucional, sentencia T-590 de 1998 (MP Alejandro Martínez Caballero); se dijo al respecto: "[…] si hay el riesgo, si hay las condiciones para que quede favorecido con el traslado, si existe el sitio hacia donde podría ser trasladado, luego la discrecionalidad del INPEC no puede ser absoluta en este caso muy excepcional y su negativa implica una violación a derechos fundamentales de igualdad y de la vida. Luego, debe prosperar la tutela, con la advertencia, claro está, de que el INPEC tomará todas las medidas necesarios para la vigilancia del recluso, no sólo para protegerle la vida sino para que se cumpla con la reclusión ordenada por los jueces." En este caso se ordenó el traslado del detenido a una de las casas fiscales del INPEC.

a la muerte.[304] La sociedad ha permitido que este tipo de tratos inhumanos y degradantes se normalicen y se vuelvan rutinarios; parte del paisaje. La sociedad se ha conformado con que esa situación '*es así*', que eso es lo que sucede. Al punto, que existen manifestaciones de parte de políticos y gobernantes, llamados a respetar la ley y a hacerla respetar, reconociendo que ese tipo de situaciones están por fuera de la ley pero que suceden y que, ojalá que sucediera en determinado caso.[305] Cuando ello ocurre, como se dijo antes, se erosiona el principio de la dignidad humana. Se abren las puertas a la deshumanización, a la posibilidad de que se pueda dejar de ver como una persona igualmente digna a quien está recluido en una prisión o una cárcel, y se considere que es susceptible de tratos crueles, inhumanos o degradantes. Una sociedad, y menos sus líderes políticos y gobernantes, puede propiciar este tipo de opiniones.

7.4.4.5. El estado de cosas del Sistema penitenciario y carcelario colombiano es indigno, incluso para los estándares de lo que normalmente se consideraban los mínimos de los mínimos. En canciones populares se criticaba a la sociedad abrir sólo cuatro puertas a las personas sin dinero: el hospital, la cárcel, la iglesia y el cementerio.[306] El Sistema penitenciario y carcelario colombiano tiene la cárcel de puertas abiertas para las personas sin dinero; pero una vez adentro, el hospital ya no es una opción. Las puertas del Sistema de salud están cerradas a tal punto, que, la Emergencia carcelaria decretada por el Gobierno se debió, básicamente, al estado del Sistema de salud de las penitenciarías y las cárceles de Colombia. Así pues, quedarían sólo tres de las cuatros puertas a las que se hacía referencia popularmente: la cárcel, la iglesia y el cementerio. Pero la situación es tan dramática, que para algunas de las personas privadas de la libertad en Establecimiento como la Cárcel la Modelo de Bogotá o la Cárcel Bellavista de Medellín, la única puerta abierta es la cárcel. En efecto, no son pocos los relatos periodísticos que han permitido conocer una cruda realidad: los restos de muchas de las personas asesinadas en la cárcel son desaparecidos. Personas asesinadas en Establecimientos penitenciarios y carcelarios han terminado descuartizadas y cortadas en pequeños trozos, para que sus restos puedan ser botados, por ejemplo en las cañerías de la cárcel o a los camiones que llevan la basura a un depósito sanitario cercano. Para estas personas, muchas de ellas sin dinero, el Sistema penitenciario y carcelario de esta sociedad sólo abre una de las cuatro puertas, la cárcel; no hay acceso al hospital, a la iglesia, ni a la cárcel, sólo a un botadero de desperdicios.[307] Este irrespeto, incluso de los restos mortales de

---

[304] Al respecto ver el capítulo 5 de la presente sentencia.

[305] Douglas Husak recuerda el siguiente caso: "El Fiscal General de California, Bill Lockyer, bromeó abiertamente diciendo que 'adoraría escoltar personalmente a Kenneth Lay [gerente de ENRON] a una celda de diez por diez por ocho que podría compartir con un tipo tatuado que le dijera: '*Hola cariño, mi nombre es Spike*'." HUSAK, Douglas (2008) *Sobrecriminalización. Los límites del Derecho penal*. Marcial Pons. Madrid, 2013. (p. 44) Al respecto ver: Investigating Enron, *Wall Street Journal*, 30 de noviembre de 2001.

[306] Daniel SANTOS y la SONORA MATANCERA, *El juego de la vida* en Encores (1950).

[307] Entre otros relatos, ver los que mencionan: MOLANO, Alfredo (2004) *Penas y cadenas*. Planeta. Bogotá, 2004; BEDOYA LIMA, Jineth (2010) *Te hablo desde la prisión. Intermedio*.

una persona, muestra el grado de indignidad, de crueldad, de inhumanidad y degradación a la que lleva a los seres humanos el estado actual del Sistema penitenciario y carcelario.

7.4.5. *Requisas indignas*

Los tratos indignos no son únicamente para las personas sometidas a penas privativas de la libertad. Sus familiares y amigos están sometidos a restricciones similares y a violaciones de sus derechos fundamentales. Por ejemplo, con el legítimo e imperioso interés de evitar el ingreso de objetos prohibidos, entre otras razones por los riesgos y peligros que representan para la propia población carcelaria, se ha sometido a requisas indignas y degradantes a las personas que visitan a quienes están recluidos en establecimientos penitenciarios y carcelarios.[308] Así, se ha decidido que "*se desconocen los derechos a la dignidad humana y a no ser sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes, al obligar a los reclusos o a las personas que los visitan a requisas degradantes, tales como desnudarlas, obligarlas a agacharse o hacer flexiones de piernas y mostrar sus partes íntimas a la guardia, así como tactos genitales o vaginales. No es razonable que las autoridades ordenen intervenciones corporales masivas e indeterminadas, a fin de confirmar sospechas o amedrentar a posibles implicados, así fuere con el propósito de mantener el orden y la seguridad, cualquiera fuere el lugar. Tampoco es razonable constitucionalmente que se impida el ingreso de una mujer a la Cárcel por el hecho de estar en el período de menstruación.*"[309]

Bogotá, 2010; y MAYORGA G. José Luis (2011) *Cárceles, cielo o infierno. Historias de vida*. Agencia de Reporteros Sin Fronteras. Avellaneda, Bogotá, 2011.

[308] Ver por ejemplo: Corte Constitucional, sentencia T-702 de 2001 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra); en este caso se consideró entre otras cosas lo siguiente: "La rutina de hacer desnudar al interno y obligarlo a agacharse o a hacer flexiones de piernas y a mostrar exhaustivamente sus genitales a la guardia, resulta de por sí vergonzosa y humillante. || La clase de requisa que se hace en el caso en examen, constituye un trato cruel, inhumano y degradante, y por ende violatorio del derecho fundamental a la dignidad."

[309] Corte Constitucional, sentencia T-848 de 2005 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). En esta oportunidad se reiteró la jurisprudencia fijada, entre otras, en la sentencia T-690 de 2004 (MP Álvaro Tafur Galvis) en los siguientes términos: "(1) El Estado tiene la legítima facultad y obligación para practicar requisas *razonables* y *proporcionadas*, legalmente consideradas. || (2) En el caso de los visitantes, específicamente, toda persona que ingrese a un centro de reclusión o salga de él, por cualquier motivo, deberá ser *razonablemente requisada* y sometida a los procedimientos de ingreso y egreso; por gozar los visitantes de la plenitud de sus derechos, sólo pueden ser razonables las limitaciones que sean necesarias, para obtener el fin buscado. || (3) En cualquier caso, no es razonable una requisa que se realice transgrediendo el derecho a la dignidad humana de la persona (reclusa o visitante) al manipular sus partes íntimas, cuando no es necesaria por existir otros mecanismos para garantizar la seguridad. || (4) No es razonable constitucionalmente, por implicar una violación al derecho fundamental a no ser sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes, las requisas intrusivas que son practicadas por la guardia de un establecimiento de reclusión, tales como desnudar al recluso o al visitante, obligarlo a agacharse o a hacer flexiones de piernas y mostrar sus partes íntimas a la guardia; más aún si éstas se practican en condiciones insalubres. || (5) Las intervenciones, registros, injerencias, comprobaciones o extracciones sobre los cuerpos, tales como las 'requisas intrusivas', pueden llegar a darse por razones fundadas '(…) siempre que medie el consentimiento informado del afectado y el registro se practique de modo que el pudor y el decoro personal no resulten ofendidos, ni la integridad física y jurídica vulnerada, condicionamientos éstos que demandan (*i*) un mandato legal, (*ii*) la

La Corte ha tutelado el derecho de las mujeres, por ejemplo, a que no se les obligue a usar falda para ingresar el día de visitas.[310]

De forma similar, se ha tutelado el derecho de las personas a ingresar a visitar a su personas allegadas en prisión, cuando se les imponen barreras y obstáculos irrazonables, como exigir la cédula de ciudadanía a una ciudadana, a pesar de que ella ha demostrado que está haciendo el trámite, y que estaba esperando que el documento le fuera entregado por la Registraduría.[311]

La Corporación ha considerado indebido el uso de perros para hacer requisas íntimas, por ejemplo, para que éstos olfateen las partes íntimas de una persona que ingresa a un recinto penitenciario o carcelario.[312]

---

supervisión judicial, (*iii*) la intervención de personal experto y (*iv*) el uso de instrumental y condiciones sanitarias adecuadas, porque los tratos crueles, inhumanos y degradantes están proscritos y su prohibición es absoluta'. [T-690 de 2004].". Al respecto ver también la sentencia T-1062 de 2006 (MP Clara Inés Vargas Hernández); en este caso se tutelaron los derechos de una persona a la que no se le permitía ingresar a visitar a su pareja, porque los perros antinarcóticos parecían detectar olor de estupefacientes en la ropa, a pesar de que la propia persona autorizaba requisas intrusivas para que verificaran si portaba algo y a pesar de los baños que daba a su cuerpo.

[310] Corte Constitucional, sentencia T-624 de 2005 (MP Alvaro Tafur Galvis); en este caso se decidió, entre otras cosas: ordenar "[…] a la Directora del Reclusorio que imparta las instrucciones necesarias para que en adelante no se vuelva a exigir a la demandante el uso de una falda u otra prende especial para poder ingresar, permanecer y retirarse del centro carcelario." Al respecto ver también la sentencia T-622 de 2005 (MP Alvaro Tafur Galvis).

[311] Corte Constitucional, sentencia T-274 de 2008 (MP Jaime Araujo Rentería); en este caso se ordenó al Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Cúcuta, para que se permitiera la visita de la compañera del accionante "*bajo condiciones de periodicidad, intimidad, salubridad y seguridad, de acuerdo con las normas de seguridad y disciplina establecidas en el Reglamento del Régimen Interno de dicho Establecimiento*".

[312] Así por ejemplo, en la sentencia T-462 de 2009 (MP. Mauricio González Cuervo), la Corporación estudió la petición de unos reclusos que solicitaron que se ordenara al INEPC que los dragoneantes encargados de manejar a los perros usados para las requisas de la cárcel de Acacias, Meta, estuvieran mejor capacitados para controlarlos, dado que los animales estaba atacando a algunos visitantes. De igual forma, que en el proceso de registro de las partes íntimas de las personas que ingresaba al establecimiento, la participación de los animales estuviera adecuadamente ejecutada, pues en varias ocasiones, adujeron los accionantes, hubo exposición de los genitales de algunos visitantes a los perros, sin control de los funcionarios encargados. Para resolver el caso, la Sala reiteró que las personas recluidas y los visitantes ocasionales, tiene derecho a que se respete su intimidad, dignidad e integridad personal, y que esos derecho pueden afectarse cuando se efectúan "prácticas intrusivas en el cuerpo humano, en circunstancias muy específicas" Por lo tanto, que se requiere que las autoridades, con base en el respeto por los derechos señalados, efectúen procedimientos controlados en su totalidad por los funcionarios participantes, más aún si en ellos participan animales de guarda. Sobre el uso de los perros, de acuerdo a los relatado por los tutelantes, afirmó la Sala "la realización de requisas utilizando ejemplares caninos, si bien no resulta en si misma contraria a la Carta, si puede llegar a serlo por el hecho de que los perros establezcan contacto directo con las partes íntimas de las personas, lo que puede considerarse como una intrusión invasiva en el cuerpo humano contraria a la dignidad que le es inherente a la persona y que constituye además una amenaza contra la integridad personal. En consecuencia, la decisión de dejar libres los perros sin que el guía ejerza dominio sobre ellos con traílla controlada o sujetados con la correa, para controlarlos efectivamente durante la requisa, permite que mediante ese método no solo los perros puedan entrar en contacto directo con los genitales de las personas, sino que se pueda eventualmente intimidar, atemorizar y avergonzar a las mismas y se presenten posibles abusos que amenacen los derechos fundamentales." En el numeral tercero de la parte resolutiva, la Sala decidió "prevenir tanto al Director del INPEC como al Director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Acacías Meta, para que realicen un estricto seguimiento de la actividad laboral de los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia

7.5. Las personas privadas de la libertad están en una relación de especial sujeción: sus derechos deben ser asegurados de manera reforzada, sin otras limitaciones o restricciones a las que razonable y proporcionalmente haya lugar

7.5.1. *Privación de la libertad, relación de especial sujeción*

7.5.1.1. Desde el inicio de su jurisprudencia, la Corte ha hecho relación a los sujetos en situación de especial sujeción, como una condición que es relevante constitucionalmente para determinar el especial grado de respeto, de protección y de garantía de los derechos fundamentales de las personas que se encuentran en tal situación. De hecho, la primera vez que la categoría fue empleada se usó para hacer referencia a la relación entre el preso y la administración penitenciaria, en la sentencia T-596 de 1992, previamente citada. Dijo la Corte en aquella oportunidad,

> "En una relación jurídica el predominio de una parte sobre la otra no impide la existencia de derechos y deberes para ambas partes. Este es el caso del interno en un centro penitenciario. Frente a la administración, el preso se encuentra en una relación especial de sujeción, diseñada y comandada por el Estado, el cual se sitúa en una posición preponderante, que se manifiesta en el poder disciplinario y cuyos límites están determinados por el reconocimiento de los derechos del interno y por los correspondientes deberes estatales que se derivan de dicho reconocimiento."[313]

7.5.1.2. La jurisprudencia constitucional se ha pronunciado en diferentes ocasiones y contextos sobre la categoría de relación especial de sujeción.[314]

---

en general, y en particular sobre los integrantes de los llamados "binomios caninos", para evitar por todos los medios posibles la vulneración de derechos relacionados con la integridad personal y la dignidad humana, tanto de los internos como de sus visitantes. Y PREVENIR, en general, a los demandados para que impongan los controles necesarios a fin de evitar que se presenten tratos poco respetuosos contra los reclusos o sus visitantes, como los que mencionan los demandantes, mandato que se extenderá a todos los establecimientos carcelarios y penitenciarios del país."

[313] Corte Constitucional, sentencia T-596 de 1992 (MP Ciro Angarita Barón).

[314] Por ejemplo: consideró la que una persona que hacía parte del programa de protección a testigos, luego de haber ayudado a desmantelar una banda de delincuentes se encontraba en esa situación. Corte Constitucional, sentencia T-242 de 1996 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz). Dijo la Corte: "[…] el ingreso al programa de protección de testigos comporta un conjunto de limitaciones para el protegido, las cuales se justifican en razón del interés superior de proteger su vida e integridad personal y, desde luego, por haberse en su propia voluntad. Esto significa claramente que el testigo no puede continuar con el sistema de vida anterior, bien sea por un período determinado, o de manera indefinida, tal como ocurre cuando se conviene en la adopción de una nueva identidad o en el traslado a otro territorio. Es decir, el individuo que ingresa a un programa de protección ha de partir de la base de que se coloca en una situación de especial sujeción ante el organismo estatal encargado de su amparo. Y este hecho implica, incluso, que el testigo puede verse sometido a restricciones en el ejercicio de algunos de sus derechos fundamentales, restricciones sobre las cuales cabe advertir que no deben afectar el núcleo esencial de los derechos y han de mantenerse dentro de los cauces de lo razonable y lo proporcional. […]"

Ha identificado al menos seis (6) elementos característicos de este tipo de relaciones y cinco (5) consecuencias jurídicas de los mismos. Con relación a los elementos característicos de este tipo de relaciones la Corte se pronunció en la sentencia T-881 de 2002, en la cual recopiló su jurisprudencia al respecto:

> "De la jurisprudencia de la Corte Constitucional la Sala identifica seis elementos característicos qué procederá a relacionar así: las relaciones de especial sujeción implican (i) la subordinación[315] de una parte (el recluso), a la otra (el Estado); (ii) Esta subordinación se concreta en el sometimiento del interno a un régimen jurídico especial[316] (controles disciplinarios[317]y administrativos[318] especiales y posibilidad de limitar[319] el ejercicio de derechos, incluso fundamentales). (iii) Este régimen en cuanto al ejercicio de la potestad disciplinaria especial y a la limitación de los derechos fundamentales debe estar autorizado[320] por la Constitución y la ley. (iv) La finalidad[321] del ejercicio de la potestad disciplinaria y de la limitación de los derechos fundamentales, es la de garantizar los medios para el ejercicio de los demás derechos de los internos (mediante medidas dirigidas a garantizar disciplina, seguridad y salubridad) y lograr el cometido principal de la pena (la resocialización). (v) Como consecuencia de la subordinación, surgen ciertos derechos especiales[322] (relacionados con las

---

[315] La subordinación tiene su fundamento en la obligación especial de la persona recluida consistente en "cumplir una medida de aseguramiento, dada su vinculación a un proceso penal, o una pena debido a que es responsable de la comisión de un hecho punible" citada de la Sentencia T-065 de 1995. O también es vista como el resultado de la "inserción" del administrado en la organización administrativa penitenciaria por lo cual queda "sometido a un régimen jurídico especial", así en Sentencia T-705 de 1996.

[316] Desde los primeros pronunciamientos sobre el tema, la Corte identificó la existencia de un "régimen jurídico especial al que se encuentran sometidos los internos", el cual incluye la suspensión y la limitación de algunos derechos fundamentales, en este sentido ver Sentencia T-422 de 1992.

[317] Que se concreta por ejemplo, en la posibilidad de implantar un régimen disciplinario para los reclusos, así en la Sentencia T-596 de 1992.

[318] Que se concreta por ejemplo, en la posibilidad de implantar un régimen especial de visitas, así en la sentencia T-065 de 1995.

[319] Sobre los tres regímenes de los derechos fundamentales de los reclusos, según la posibilidad de la suspensión, limitación y goce pleno, ver entre otras las sentencias T-222 de 1993, T-065 de 1995 y T-705 de 1996.

[320] En este sentido véase la sentencia C-318 de 1995. La potestad administrativa para limitar o restringir derechos fundamentales en el contexto de las relaciones especiales de sujeción, "debe estar expresamente autorizada en la ley que regule su ejercicio", así en la sentencia T-705 de 1996.

[321] Sobre la finalidad de la limitación a los derechos fundamentales en el contexto de las relaciones especiales de sujeción, véase especialmente la sentencia T-705 de 1996. Sobre su relación con la posibilidad real de la resocialización véase la sentencia T-714 de 1996.

[322] Entre los especiales derechos de los presos y su correlato, los deberes del Estado, como consecuencia del establecimiento de una relación especial de sujeción, se encuentran "el deber de trato humano y digno, del deber de proporcionar alimentación suficiente, agua potable, vestuario, utensilios de higiene, lugar de habitación en condiciones de higiene y salud adecuadas, el deber de asistencia médica, y el derecho al descanso nocturno, entre otros", citada de la sentencia T-596 de

> condiciones materiales de existencia: alimentación, habitación, servicios públicos) en cabeza de los reclusos, los cuales deben ser[323] especialmente garantizados por el Estado. (vi) Simultáneamente el Estado debe garantizar[324] de manera especial el principio de eficacia de los derechos fundamentales de los reclusos (sobre todo con el desarrollo de conductas activas).”[325]

7.5.1.3. Con relación a las consecuencias jurídicas que suponen las relaciones especiales de sujeción dijo la Corte:

> “Como lo puede apreciar la Sala, entre las consecuencias jurídicas más importantes de la existencia de las relaciones especiales de sujeción, en relación con los derechos fundamentales, se cuentan:
>
> (i) La posibilidad de limitar el ejercicio de algunos derechos fundamentales de los reclusos (intimidad, reunión, trabajo, educación).
>
> (ii) La imposibilidad de limitar el ejercicio de ciertos derechos fundamentales (vida, dignidad humana, libertad de cultos, debido proceso, *habeas data*, entre otros).
>
> (iii) El deber positivo[326] en cabeza del Estado de asegurar el goce efectivo, tanto de los derechos no fundamentales como de los fundamentales, en la parte que no sea objeto de limitación cuando la misma procede, y en su integridad frente a los demás, debido a la especial situación de indefensión o de debilidad manifiesta en la que se encuentran los reclusos.
>
> (iv) El deber positivo[327] en cabeza del Estado de asegurar todas

---

1992.

[323] Sobre los deberes especiales del Estado ver la sentencia T-966 de 2000.

[324] Para la Corte esta garantía debe ser reforzada, ya que el recluso al estar sometido a una relación especial de sujeción, tiene limitado su derecho a escoger opciones y le es imposible autoabastecerse, en este sentido ver la sentencia T-522 de 1992, además se encuentra en un estado de “vulnerabilidad” por lo cual la actividad del Estado en procura de la eficacia de los derechos fundamentales debe ser activa y no solo pasiva, en este sentido ver la sentencia T-388 de 1993, y en el mismo sentido la sentencia T-420 de 1994. Ya que el recluso está en imposibilidad de procurarse en forma autónoma los beneficios propios de las condiciones mínimas de una existencia digna, así en la sentencia T-714 de 1995, o se encuentra en estado de indefensión frente a terceros, así en la sentencia T-435 de 1997.

[325] Corte Constitucional, sentencia T-881 de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett). Esta decisión ha sido reiterada, entre otras, en las sentencias T-490 de 2004 (Eduardo Montealegre Lynett), T-274 de 2005 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-705 de 2009 (MP Nilson Pinilla Pinilla), T-311 de 2011 (MP Juan Carlos Henao Pérez).

[326] Sobre el contenido de este deber positivo ver la sentencia T-153 de 1998.

[327] Sobre el énfasis en el deber positivo en cabeza del Estado, véase las sentencias T-714 de 1996 y T-153 de 1998.

las condiciones necesarias[328] que permitan a su vez condiciones adecuadas para la efectiva resocialización[329] de los reclusos." [330]

7.5.1.4. Siguiendo esta línea jurisprudencial, en la sentencia T-490 de 2004 se resolvió revocar la decisión del juez de instancia pues "[…] *no es correcto afirmar que los derechos consagrados en el artículo 67 de la ley 65 de 1993 y 62 de la resolución 0139 de 2003* [provisión de alimentos y elementos], *tienen exclusivamente un rango de ley*".[331] A su parecer "(i) *constituyen un desarrollo de los contenidos de dos disposiciones constitucionales que consagran derechos fundamentales (art. 1, 12 CN), además,* (ii) *guardan cierta relación conceptual con el contenido del derecho al mínimo vital, en la medida en que garantizan condiciones mínimas de existencia;* (iii) *deben interpretarse según su contexto normativo, que para el caso está definido por las llamadas relaciones de especial sujeción en las que, dada la subordinación e indefensión del recluso, aumentan los deberes positivos del Estado; porque además* (iv) *persiguen la protección de la dignidad humana en términos funcionales, en la medida en que garantizan condiciones cualificadas de reclusión y eliminan posibles prácticas discriminatorias no informadas y, finalmente,* (v) *porque son traducibles en un derecho subjetivo, al aparecer de manera clara los elementos de la relación jurídica, a partir de la verificación del hecho operativo de la reclusión: el titular* [–el accionante–], *la definición y determinación de la prestación (art., 62 resolución 0139 de 2003), y el sujeto pasivo la Penitenciaría Nacional de Valledupar*."[332]

7.5.2. *Obligaciones estatales de imperativo cumplimiento con personas privadas de la libertad*

7.5.2.1. Para la jurisprudencia es claro que en el orden constitucional vigente

---

[328] Responsabilidad del Estado que se concreta en la obligación de velar por la seguridad de los reclusos en el perímetro carcelario y en la obligación de garantizar condiciones de vida adecuadas a los reclusos. Así en la Sentencia T-522 de 1992. Las condiciones necesarias se amplían también a la posibilidad de contacto con la familia, como un presupuesto de la eficacia de la resocialización; sobre este último punto ver las sentencias T-269 de 2002 y T-1190 de 2003.

[329] La posibilidad de reinserción social depende en buena medida de la eficacia del derecho de los reclusos a contar con centros carcelarios adecuados; este derecho encuentra el fundamento de su validez en el derecho a la dignidad y en el principio del Estado social de derecho, así en sentencia T-153 de 1998. Sobre la resocialización como proceso, y las condiciones materiales y de prestación para su eficacia, ver la sentencia T-1190 de 2003.

[330] Corte Constitucional, sentencia T-881 de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett). Al respecto ver también, entre otras, la sentencia T-1190 de 2003, en donde se resalta la importancia de la unidad familiar y el trabajo en el proceso de resocialización, orientación principal que ha de tener la pena privativa de la libertad.

[331] Corte Constitucional, sentencia T-490 de 2004 (Eduardo Montealegre Lynett). Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993), artículo 67. – "*Provisión de alimentos y elementos*. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario tendrá a su cargo la alimentación de los internos y la dotación de elementos y equipos de: trabajo, sanidad, didácticos, deportivos, de recreación y vestuario para condenados y todos los recursos materiales necesarios para la correcta marcha de los establecimientos de reclusión. || Los detenidos, a juicio del Consejo de Disciplina podrán proporcionarse a su cargo la alimentación, sujetándose a las normas de seguridad y disciplina previstas en el reglamento general e interno."

[332] Corte Constitucional, sentencia T-490 de 2004 (MP Eduardo Montealegre Lynett).

existe un contenido mínimo de las obligaciones estatales frente a las personas privadas de la libertad, de '*imperativo cumplimiento*' independientemente de los crímenes cometidos por la persona o del grado del nivel de desarrollo socioeconómico del país. Así lo ha indicado al reconocer las Reglas Mínimas Para el Tratamiento de los Reclusos (producidas al interior de las Naciones Unidas en la década de los años 50) representan un consenso básico con relación a estándares mínimos de protección en una sociedad democrática, respetuosa de la dignidad humana.[333] La jurisprudencia ha resaltado que el Comité de Derechos Humanos ha sintetizado el núcleo más básico de los derechos de los reclusos en los siguiente términos: "*todo recluso debe disponer de una superficie y un volumen de aire mínimos, de instalaciones sanitarias adecuadas, de prendas que no deberán ser en modo alguno degradantes ni humillantes, de una cama individual y de una alimentación cuyo valor nutritivo sea suficiente para el mantenimiento de su salud y de sus fuerzas. Debe hacerse notar que son estos requisitos mínimos, que en opinión del Comité, deben cumplirse siempre, aunque consideraciones económicas o presupuestarias puedan hacer difícil el cumplimiento de esas obligaciones*".[334] Así mismo, se enunciaron los derechos concretos y específicos que hacen parte de ese conjunto de derechos fundamentales mínimos de toda persona privada de la libertad, que son impostergables, de inmediato e imperativo cumplimiento:[335]

> "(*i*) el derecho de los reclusos a ser ubicados en locales higiénicos y dignos,[336]
>
> (*ii*) el derecho de los reclusos a contar con instalaciones sanitarias adecuadas a sus necesidades y al decoro mínimo propio de su dignidad humana,[337]
>
> (*iii*) el derecho de los reclusos a recibir ropa digna para su

---

[333] Corte Constitucional, sentencia T-851 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

[334] Comité de Derechos Humanos, caso de Mukong contra Camerún, 1994, parr. 9.3. Citado por la Corte Constitucional en la sentencia T-851 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

[335] Tales derechos fueron recogidos de las interpretaciones de la Carta Internacional de Derechos del Comité de Derecho Humanos de Naciones Unidas (*i* a *v*; caso de Mukong contra Camerún, 1994), y de las interpretaciones de la Carta Interamericana de Derechos Humanos hechas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (*vi* a *xiii*; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, casos de Thomas (J) contra Jamaica, párrafo 133, 2001; Baptiste contra Grenada, parrafo 136, 2000; Knights contra Grenada, párrafo 127, 2001; y Edwards contra Barbados, párrafo 195, 2001). La jurisprudencia hizo énfasis en que el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas había indicado en el caso citado, que estos derechos mínimos deben ser observados *"cualquiera que sea el nivel de desarrollo del Estado parte de que se trate*".

[336] Reglas mínimas para el tratamiento de los Reclusos, No. 10: "Los locales destinados a los reclusos y especialmente a aquellos que se destinan al alojamiento de los reclusos durante la noche, deberán satisfacer las exigencias de la higiene, habida cuenta del clima, particularmente en lo que concierne al volumen de aire, superficie mínima, alumbrado, calefacción y ventilación."

[337] Reglas mínimas para el tratamiento de los Reclusos, No. 12: "Las instalaciones sanitarias deberán ser adecuadas para que el recluso pueda satisfacer sus necesidades naturales en el momento oportuno, en forma aseada y decente."

vestido personal,[338]

(*iv*) el derecho de los reclusos a tener una cama individual con su ropa de cama correspondiente en condiciones higiénicas,[339] y

(*v*) el derecho de los reclusos a contar con alimentación y agua potable, suficiente y adecuada.[340]

(*vi*) la adecuada iluminación y ventilación del sitio de reclusión,[341]

(*vii*) la provisión de los implementos necesarios para el debido aseo personal de los presos,[342]

(*viii*) el derecho de los reclusos a practicar, cuando ello sea posible, un ejercicio diariamente al aire libre,[343]

(*ix*) el derecho de los reclusos a ser examinados por médicos a su ingreso al establecimiento y cuando así se requiera,[344]

---

[338] Reglas mínimas para el tratamiento de los Reclusos, No. 17. "1) Todo recluso a quien no se permita vestir sus propias prendas recibirá las apropiadas al clima y suficientes para mantenerle en buena salud. Dichas prendas no deberán ser en modo alguno degradantes ni humillantes. 2) Todas las prendas deberán estar limpias y mantenidas en buen estado. La ropa interior se cambiará y lavará con la frecuencia necesaria para mantener la higiene. 3) En circunstancias excepcionales, cuando el recluso se aleje del establecimiento para fines autorizados, se le permitirá que use sus propias prendas o vestidos que no llamen la atención."

[339] Reglas mínimas para el tratamiento de los Reclusos, No. 19: "Cada recluso dispondrá, en conformidad con los usos locales o nacionales, de una cama individual y de ropa de cama individual suficiente, mantenida convenientemente y mudada con regularidad a fin de asegurar su limpieza."

[340] Corte Constitucional, sentencia T-714 de 1996 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz). En este caso se reconoció el derecho de las personas privadas de la libertad a recibir alimentación adecuada y suficiente. Reglas mínimas para el tratamiento de los Reclusos, No. 20: "1) Todo recluso recibirá de la administración, a las horas acostumbradas, una alimentación de buena calidad, bien preparada y servida, cuyo valor nutritivo sea suficiente para el mantenimiento de su salud y de sus fuerzas. 2) Todo recluso deberá tener la posibilidad de proveerse de agua potable cuando la necesite."

[341] Reglas mínimas para el tratamiento de los Reclusos, No. 11: "En todo local donde los reclusos tengan que vivir o trabajar: a) Las ventanas tendrán que ser suficientemente grandes para que el recluso pueda leer y trabajar con luz natural; y deberán estar dispuestas de manera que pueda entrar aire fresco, haya o no ventilación artificial; b) La luz artificial tendrá que ser suficiente para que el recluso pueda leer y trabajar sin perjuicio de su vista."

[342] Reglas mínimas para el tratamiento de los Reclusos, No. 15: "Se exigirá de los reclusos aseo personal y a tal efecto dispondrán de agua y de los artículos de aseo indispensables para su salud y limpieza."

[343] Reglas mínimas para el tratamiento de los Reclusos, No. 21: "1) El recluso que no se ocupe de un trabajo al aire libre deberá disponer, si el tiempo lo permite, de una hora al día por lo menos de ejercicio físico adecuado al aire libre. 2) Los reclusos jóvenes y otros cuya edad y condición física lo permitan, recibirán durante el período reservado al ejercicio una educación física y recreativa. Para ello, se pondrá a su disposición el terreno, las instalaciones y el equipo necesario."

[344] Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, No. 24: "El médico deberá examinar a cada recluso tan pronto sea posible después de su ingreso y ulteriormente tan a menudo como sea necesario, en particular para determinar la existencia de una enfermedad física o mental, tomar en su caso las medidas necesarias; asegurar el aislamiento de los reclusos sospechosos de sufrir

(*x*) el derecho de los reclusos a recibir atención médica constante y diligente,[345]

(*xi*) la prohibición de las penas corporales y demás penas crueles, inhumanas o degradantes,[346]

(*xii*) el derecho de los reclusos a acceder a material de lectura,[347] y

(*xiii*) los derechos religiosos de los reclusos.[348],,[349]

7.5.2.2. Los derechos constitucionales reforzados de las personas privadas de la libertad no dependen del tipo de institución en la cual se lleve el encierro. Esto es, no sólo en las cárceles y penitenciarias, sino en cualquier otro tipo de institución tal como hospitales, hospitales psiquiátricos, campos de detención, instituciones correccionales, colonias agrícolas, campos de trabajo, etc. Esto surge así tanto del texto constitucional, que hace referencia a los derechos de las 'personas detenidas' (art. 28.2, CP), o de las personas 'privadas de la libertad' (art. 30, CP), como del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que en su artículo 10, hace referencia al trato humano de las

---

enfermedades infecciosas o contagiosas; señalar las deficiencias físicas y mentales que puedan constituir un obstáculo para la readaptación, y determinar la capacidad física de cada recluso para el trabajo. (...)"

[345] Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, No. 25: "1) El médico deberá velar por la salud física y mental de los reclusos. Deberá visitar diariamente a todos los reclusos enfermos, a todos los que se quejen de estar enfermos y a todos aquellos sobre los cuales se llame su atención. 2) El médico presentará un informe al director cada vez que estime que la salud física o mental de un recluso haya sido o pueda ser afectada por la prolongación, o por una modalidad cualquiera de la reclusión."

[346] Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, No. 31: "Las penas corporales, encierro en celda oscura, así como toda sanción cruel, inhumana o degradante quedarán completamente prohibidas como sanciones disciplinarias."

[347] Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, No. 40: "Cada establecimiento deberá tener una biblioteca para el uso de todas las categorías de reclusos, suficientemente provista de libros instructivos y recreativos. Deberá instarse a los reclusos a que se sirvan de la biblioteca lo más posible."

[348] Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, No. 41: "1) Si el establecimiento contiene un número suficiente de reclusos que pertenezcan a una misma religión, se nombrará o admitirá un representante autorizado de ese culto. Cuando el número de reclusos lo justifique, y las circunstancias lo permitan, dicho representante deberá prestar servicio con carácter continuo. 2) El representante autorizado nombrado o admitido conforme al párrafo 1 deberá ser autorizado para organizar periódicamente servicios religiosos y efectuar, cada vez que corresponda, visitas pastorales particulares a los reclusos de su religión. 3) Nunca se negará a un recluso el derecho de comunicarse con el representante autorizado de una religión. Y, a la inversa, cuando un recluso se oponga a ser visitado por el representante de una religión, se deberá respetar en absoluto su actitud."

[349] Corte Constitucional, sentencia T-851 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). Esta sentencia ha sido reiterada en varias ocasiones, entre otras ver las sentencias T-274 de 2008 (MP. Jaime Araujo Rentería), T-412 de 2009 (MP. María Victoria Calle Correa), T-825 de 2009 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva), T-265 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-324 de 2011 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio), T-266 de 2013 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio).

'personas privadas de la libertad'.[350]

7.5.2.3. En el ámbito interamericano se ha reconocido el derecho de las personas privadas de libertad a recibir un trato humano.[351] Se ha hecho especial referencia al respeto y protección del derecho a recibir un trato humano, de los niños y las niñas (personas menores de edad), encerradas en establecimientos correccionales.[352] La Corte Constitucional ha resaltado en el pasado que de acuerdo con la jurisprudencia interamericana de derechos humanos, el deber de asegurar la dignidad humana de las personas privadas de la libertad es una 'norma mínima', de ejecución inmediata y de estricto cumplimiento; no depende, por ejemplo, de la calidad de la persona privada de la libertad o del tipo de crimen que haya cometido. La dignidad, en un estado social de derecho respetuoso de la Carta Internacional e Interamericana de derechos, se debe asegurar plenamente, hasta la última de las personas de la sociedad, implicando tanto abstenciones como acciones decididas por parte de las autoridades estatales.[353] Recientemente, en el caso *Pacheco Teruel y*

---

[350] Al respecto ver la Observación N° 21, Comité de los Derechos Humanos. NU, 1992 (*Trato humano de las personas privadas de la libertad*).

[351] En el principio 1 de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas se indica: "Toda persona privada de libertad que esté sujeta a la jurisdicción de cualquiera de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos será tratada humanamente, con irrestricto respeto a su dignidad inherente, a sus derechos y garantías fundamentales, y con estricto apego a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos. || En particular, y tomando en cuenta la posición especial de garante de los Estados frente a las personas privadas de libertad, se les respetará y garantizará su vida e integridad personal, y se asegurarán condiciones mínimas que sean compatibles con su dignidad". El derecho a recibir un trato humano también está consagrado en el artículo XXV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre que dispone: "Todo individuo que haya sido privado de su libertad (…) tiene derecho a un tratamiento humano durante la privación de su libertad". La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el "Informe Anual 2002", Capítulo IV, Cuba, párrafo 73 señaló: "Resulta fundamental que la privación de libertad tenga objetivos bien determinados, que no puedan ser excedidos por la actividad de las autoridades penitenciarias ni aún bajo el manto del poder disciplinario que les compete y por tanto, el recluso no deberá ser marginado ni discriminado sino reinsertado en la sociedad. En otras palabras, la práctica penitenciaria deberá cumplir un principio básico: no debe añadirse a la privación de libertad mayor sufrimiento del que ésta representa. Esto es, que el preso deberá ser tratado humanamente, con toda la magnitud de la dignidad de su persona, al tiempo que el sistema debe procurar su reinserción social".

[352] Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Mendoza y otros v. Argentina, sentencia de 14 de mayo de 2013. En este caso se resolvió, entre otras cosas, que el Estado era responsable de haber sometido a tratos crueles e inhumanos a un grupo de jóvenes por imponerles penas desproporcionadas, someterlos a torturas y dejar de investigar la muerte de uno de ellos.

[353] Corte Constitucional, sentencia T-851 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa); dijo la Corte: "*El pilar central de la relación entre el Estado y la persona privada de la libertad es el respeto por la dignidad humana*. || Esta regla fundamental consta expresamente en el artículo 10-1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, según el cual *"toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano"*. De allí ha deducido el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas –intérprete autorizado del Pacto- una serie de consecuencias de gran importancia, contenidas en la Observación General No. 21 sobre personas el trato humano de las privadas de la libertad, a saber: (i) todas las personas privadas de la libertad deberán ser tratadas en forma humana y digna, independientemente del tipo de detención al cual estén sujetas, del tipo de institución en la cual estén recluidas; (ii) los Estados adquieren obligaciones positivas en virtud del artículo 10-1 del Pacto, en el sentido de propugnar por que no se someta a las personas privadas de la libertad a

otros vs Honduras,[354] siguiendo las normas internacionales de derechos humanos, se plantearon los mínimos estándares de protección penitenciaria y carcelaria.

> "Este Tribunal ha incorporado en su jurisprudencia los principales estándares sobre condiciones carcelarias y deber de prevención que el Estado debe garantizar en favor de las personas privadas de libertad.[355] En particular, como ha sido establecido por esta Corte:
>
> (a) el hacinamiento constituye en sí mismo una violación a la integridad personal;[356] asimismo, obstaculiza el normal desempeño de las funciones esenciales en los centros penitenciarios;[357] || (b) la separación por categorías deberá

---

mayores penurias o limitaciones de sus derechos que las legítimamente derivadas de la medida de detención correspondiente; y (iii) por tratarse de una 'norma fundamental de aplicación universal', la obligación de tratar a los detenidos con humanidad y dignidad no puede estar sujeta, en su cumplimiento, a la disponibilidad de recursos materiales, ni a distinciones de ningún tipo. || Una disposición similar se encuentra en el artículo 5-2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de conformidad con el cual "…toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano". Según ha explicado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Knights y otros contra Jamaica***,** esta disposición es una de las "normas mínimas" que *"se aplican sin tener en cuenta la naturaleza del comportamiento por el cual la persona en cuestión ha sido encarcelada independientemente del nivel de desarrollo del Estado…'*."

[354] Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Pacheco Teruel y otros vs. Honduras*, sentencia de 27 de abril de 2012. Este caso se estudió la responsabilidad internacional del Estado por la muerte de 107 personas privadas de libertad (el 17 de mayo de 2004) en una celda del Centro Penal de San Pedro Sula, debido a una serie de deficiencias estructurales presentes en el Centro, las cuales eran de conocimiento de las autoridades competentes. La Corte Interamericana verificó que las personas fallecidas eran miembros de pandillas ('maras') a quienes se mantenían aislados del resto de la población del penal y confinados a un recinto inseguro e insalubre. El Estado presentó un Acuerdo de Solución Amistosa e hizo un reconocimiento de responsabilidad internacional.

[355] ONU, Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos. Adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977; ONU, Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión. Adoptado por la Asamblea General de la ONU en su resolución 43/173, de 9 de diciembre de 1988; ONU, Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad. Adoptadas por la Asamblea General de la ONU en su resolución 45/113 de 14 de diciembre de 1990. Ver también: ONU, Observación General No. 21 del Comité de Derechos Humanos. 10 de abril de 1992. A/47/40/(SUPP), Sustituye la Observación General No. 9, Trato humano de las personas privadas de libertad (Art. 10): 44° período de sesiones 1992, y CIDH, Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas. Adoptados durante el 131° Período de Ordinario de Sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008.

[356] Caso Tibi Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, párr. 150, y Caso Fleury y otros Vs. Haití. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 23 de noviembre de 2011. Serie C No. 236, párr. 85.

[357] Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150, párr. 20, y Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párr. 204.

realizarse entre procesados y condenados y entre los menores de edad de los adultos, con el objetivo de que los privados de libertad reciban el tratamiento adecuado a su condición;[358] || (c) todo privado de libertad tendrá acceso al agua potable para su consumo y al agua para su aseo personal; la ausencia de suministro de agua potable constituye una falta grave del Estado a sus deberes de garantía hacia las personas que se encuentran bajo su custodia;[359] || (d) la alimentación que se brinde, en los centros penitenciarios, debe ser de buena calidad y debe aportar un valor nutritivo suficiente;[360] || (e) la atención médica debe ser proporcionada regularmente, brindando el tratamiento adecuado que sea necesario[361] y a cargo del personal médico calificado cuando este sea necesario; || (f) la educación, el trabajo y la recreación son funciones esenciales de los centros penitenciarios,[362] las cuales deben ser brindadas a todas las personas privadas de libertad con el fin de promover la rehabilitación y readaptación social de los internos; || (g) las visitas deben ser garantizadas en los centros penitenciarios. La reclusión bajo un régimen de visitas restringido puede ser contraria a la integridad personal en determinadas circunstancias;[363] || (h) todas las celdas deben contar con suficiente luz natural o artificial, ventilación y adecuadas condiciones de higiene;[364] || (i) los servicios sanitarios deben contar con condiciones de higiene y privacidad; || (j) los Estados no pueden alegar dificultades económicas para justificar condiciones de detención que no cumplan con los estándares mínimos internacionales en la materia y que no respeten la dignidad inherente del ser humano,[365] y || (k) las medidas disciplinarias que constituyan un trato cruel, inhumano o degradante, incluidos los castigos corporales,[366] la reclusión en

---

[358] Artículo 5.4 de la Convención Americana de Derechos Humanos; Caso Tibi, supra nota 61, párr. 263, y Caso Servellón García y otros Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Serie C No. 152, párr. 200.

[359] Caso Vélez Loor, supra nota 62, párr. 216.

[360] Caso López Álvarez Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 209.

[361] Caso Tibi, supra nota 61, párr. 156, y Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, supra párr. 301.

[362] Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia), supra nota 62, párr. 146 y Caso Vélez Loor, supra nota 62, párr. 204.

[363] Caso Loayza Tamayo, supra nota 14, párr. 58, y Caso del Penal Miguel Castro Castro, supra nota 66, párr. 315.

[364] Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia), supra nota 62, párr. 146, y Caso del Penal Miguel Castro Castro, supra nota 66, párr. 315.

[365] Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia), supra nota 62, párr. 85 y Caso Vélez Loor, supra nota 62, párr. 198.

[366] Caso Caesar Vs. Trinidad y Tobago. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 11 de marzo 2005. Serie C No. 123, párr. 70, y Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de enero de 2009 respecto de la Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Castigo Corporal a Niños, Niñas y Adolescentes, Considerando 14.

> aislamiento prolongado, así como cualquier otra medida que pueda poner en grave peligro la salud física o mental del recluso están estrictamente prohibidas.[367] (subrayas fuera del texto original)"[368]

En el contexto Europeo se encuentran decisiones similares, orientadas a garantizar los derechos humanos de las personas recluidas en prisión.[369]

7.5.3. *Los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad pueden ser limitados razonable y proporcionadamente*

7.5.3.1. La jurisprudencia constitucional ha indicado que los criterios de razonabilidad y proporcionalidad permiten determinar cuándo se desconocen los derechos fundamentales de las personas recluidas en prisión, cuando éstos son restringidos con base en competencias amplías y generales como la posibilidad de fijar e imponer reglas de disciplina o de hacer traslados de personas de una a otra prisión, bajo las condiciones legal y reglamentariamente establecidas.[370] La razonabilidad y proporcionalidad de la medida son pues, los parámetros con que cuenta la administración y el poder judicial, para distinguir los actos amparados constitucionalmente, de aquellos actos arbitrarios. Por eso se ha dicho que "*las medidas restrictivas de los derechos de las personas privadas de la libertad deben ser, además de legales y reglamentarias, constitucionalmente razonables y proporcionadas* […]".[371] Así, por ejemplo, se ha considerado que no es constitucionalmente razonable, entre otras medidas, (*i*) no autorizar a una persona recluida el ingreso de una máquina de escribir;[372] (*ii*) impedir la fuga de una persona

---

[367] Caso de los Niños y Adolescentes Privados de Libertad en el "Complexo do Tatuapé" de FEBEM. Medidas Provisionales Respecto de Brasil. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 30 de noviembre de 2005, Considerando 13, y Asunto de la Unidad de Internación Socioeducativa. Medidas Provisionales Respecto de Brasil. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 1 de septiembre de 2011, Considerando 21.

[368] Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Pacheco Teruel y otros vs. Honduras*, sentencia de 27 de abril de 2012.

[369] CITA SOBRE CONTEXTO EUROPEO.

[370] Desde el inicio de la jurisprudencia se ha sostenido esta posición. Ver por ejemplo: Corte Constitucional, sentencia T-317 de 1997 (MP Vladimiro Naranjo Mesa).

[371] Corte Constitucional, sentencia T-412 de 2009 (MP María Victoria Calle Correa). En este caso se decidió que el Establecimiento de Alta y Mediana Seguridad de Valledupar (1) había violado los derechos a la dignidad, a la libertad, a la salud, a la integridad personal y a la vida, de la accionante al haberla sometido a un aislamiento irrazonable, por innecesario y desproporcionado, y (2) había violado los derechos a la dignidad, a la salud y a la unidad familiar de la accionante al haber dilatado arbitrariamente su solicitud de traslado, obstaculizando así, el goce efectivo de tales derechos; en lo que se refiere a la unidad familiar, la Sala consideró que este derecho también se había desconocido a la señora madre de la accionante.

[372] Corte Constitucional, sentencia T-705 de 1996 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz); en este caso se decidió que los motivos alegados por las autoridades carecen de fundamento objetivo y razonable y, por ello, se tornan ilegítimos. (1) "*la exigencia de un documento que acredite la propiedad de la máquina de escribir por parte del señor* […] *es un requisito que no se encuentra establecido en ninguna norma del régimen penitenciario y carcelario y que, en principio, atenta contra el principio de la buena fe*"; (2) "*resulta absurdo exigir que la propiedad de un bien mueble, como una máquina de escribir, deba ser acreditada mediante un documento público (tarjeta de propiedad).* […]"; (3) "*no parece razonable* [aceptar que] *el interno* […] *nunca solicitó permiso*

gravemente enferma mediante el uso de esposas;[373] (*iii*) usar esposas durante las entrevistas con familiares, amigos o abogados;[374] (*iv*) practicar requisas degradantes a las personas que van a los establecimientos penitenciarios y carcelarios, cuando las mismas pueden realizarse con igual o mayor efectividad, por medios menos invasivos;[375] (*v*) prohibir el ingreso el día de visitas a las mujeres en período de menstruación;[376] (*vi*) apagar el televisor cuando alguno de los reclusos se ríe, como medida disciplinaria;[377] (*vii*) prohibir a las personas recluidas hablar en los talleres o en las filas para

---

para ingresar la máquina de escribir a las instalaciones del centro carcelario [y] *nunca negó la posesión de la máquina*. […]"; (4) "*el argumento según el cual la máquina de escribir constituía un elemento peligroso que podría ser utilizado por algunos internos para agredirse entre sí*, […] *carece de fundamento suficiente como para erigirse en motivo que autorice la limitación del derecho fundamental a la libertad de expresión del actor* […] *se hace necesaria una motivación razonable a través de la cual se demuestre que, en razón de unas específicas circunstancias de tiempo, modo y lugar, lo que en principio es inofensivo se transforma en elemento causante de peligro*." El accionante, en el pasado, había sido Director del Establecimiento en el que ahora se encontraba recluido.

[373] Corte Constitucional, sentencia T-879 de 2001 (MP Clara Inés Vargas Hernández); en este caso se consideró contrario a la dignidad humana esposar a una persona a una cama de Hospital, a pesar de estar gravemente herido –entre otras, cinco impactos de bala–, como medio para evitar su fuga, pues se trataba de alguien peligroso; la Corte resolvió ordenar que se le retiraran las esposas, si aún no se había hecho, y que se designara un agente para que vigilara al accionante mientras se encontraba en el Hospital. La Sentencia consideró que "*En el caso en estudio, se utilizaron las esposas para atar a una persona sindicada de un hecho punible dizque con el ánimo de evitar su eventual fuga, que se encontraba postrada en la cama de un hospital, sin consideración alguna de las difíciles condiciones de salud y el grave deterioro de su integridad física en que se hallaba, los que por sí solos permitían colegir que no estaba en posibilidades físicas de huir y, por consiguiente, era innecesaria, inútil y desproporcionada la medida adoptada para el fin perseguido, y, además, en realidad se constituía en un medio injusto utilizado por el agente del orden, avalado en últimas por su superior a juzgar por la forma como se pronunció frente al hecho, para suplir una supuesta carencia de personal para cumplir con esa tarea específica de vigilancia temporal, cuya consecuencia mal podía soportar el administrado* […]."

[374] Corte Constitucional, sentencia T-1030 de 2003 (MP Clara Inés Vargas Hernández); se reiteró que es razonable el uso de esposas como medida de seguridad durante los trayectos de un lugar a otro al interior de la prisión como lo había decidido la Corte (T-702 de 2001), pero no indiscriminadamente; se dijo: "[…] mientras que el empleo excepcional de esposas durante los largos trayectos por las instalaciones carcelarias es una medida razonable, debido al comportamiento agresivo y peligroso que ofrezca un determinado interno, y por ende, se pretende evitar graves lesiones al personal de guardia, administrativo, así como a los demás internos, la misma se torna *desproporcionada* si se aplica de manera indiscriminada y en especial en presencia de apoderados y familiares, tanto más y en cuanto estos últimos sean menores de edad. […] Sin duda, el objetivo de la seguridad se puede alcanzar en tales momentos por otros medios menos lesivos para la dignidad del interno, como son, entre otros, mejorando los controles de ingreso de visitas al penal."

[375] Ver, por ejemplo: Corte Constitucional, sentencias T-690 de 2004 (MP Álvaro Tafur Galvis), T-743 de 2005 (Alfredo Beltrán Sierra), T-848 de 2005 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-1062 de 2006 (MP Clara Inés Vargas Hernández).

[376] En la sentencia T-848 de 2005 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) se indicó que "las requisas degradantes y la prohibición de ingreso el día de visita a mujeres en período de menstruación son prácticas inconstitucionales".

[377] Esta conducta, entre muchas otras, fue considerada constitucionalmente irrazonable por la Corte Constitucional en la sentencia T-439 de 2006 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra), con ocasión de una acción de tutela interpuesta por la Procuradora Regional de Caldas en contra de la Cárcel Nacional de Mujeres, *Villa Josefina*, por varias conductas violatorias de los derechos fundamentales de las internas.

recibir alimentos;[378] y (*viii*) prohibir, sancionar o no respetar la opción sexual de toda persona, y el legítimo ejercicio de sus derechos sexuales.[379]

7.5.3.2. Ahora bien, la jurisprudencia ha considerado casos en los que sí es razonable y proporcionado imponer una restricción. Por ejemplo, movilizar a las personas privadas de la libertad al interior de las dependencias de una cárcel o una penitenciaria esposado.[380] No se trata de un castigo o de una medida que busque humillar o desconocer la dignidad de la persona, es una medida de seguridad que protege a las demás personas, en especial a la Guardia, que cumple adecuadamente su finalidad y que no impone una carga desproporcionada sobre los derechos de quien es esposado. En sentido similar, también ha considerado razonable trasladar a una persona privada de la libertad a otro establecimiento carcelario, en ejercicio de las facultades correspondientes, porque, por ejemplo, se tenga noticia de que existe un riesgo de fuga.[381]

7.5.3.3. Las personas privadas de la libertad enfrentan una tensión sobre sus derechos, dada la doble condición que tienen. Son acusados de ser criminales, o han sido condenados por serlo, y en tal medida, se justifica la limitación de sus derechos fundamentales, comenzando por la libertad. Sin embargo, teniendo en cuenta, a la vez la relación de sujeción en que se encuentran las personas privadas de la libertad, surgen razones y motivos para que se les protejan especialmente sus derechos. Esta tensión constitucional que surge entre ser objeto de especiales restricciones sobre sus derechos fundamentales y, a la vez, ser objeto de especiales protecciones sobre sus derechos fundamentales, lleva a actitudes y políticas contradictorias. Una política criminal y carcelaria respetuosa de la dignidad humana, debe lograr un adecuado balance entre una y otra condición que se reúnen en las personas privadas de la libertad.[382] Algunos autores resaltan que una persona, al ser

---

[378] Corte Constitucional, sentencia T-439 de 2006 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra).

[379] Corte Constitucional, sentencia T-1096 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa); en este caso se decidió que "el INPEC desconoce de forma grave y manifiesta los derechos a la dignidad, la vida, la integridad física y a la libertad sexual de una persona privada de la libertad, cuando no adopta las medida necesaria para evitar que otros reclusos abusen sexualmente de una persona recluida en un establecimiento carcelario y vulneren sus derechos, en especial si se trata de una persona que pertenece a un grupo que tradicionalmente ha sido discriminado."

[380] Corte Constitucional, sentencia T-702 de 2001 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra); en este caso se decidió, entre otras cosas, no tutelar los derechos de una persona recluida en la penitenciaria de Valledupar a la que la trasladaban esposado entre las dependencias de la institución.

[381] Corte Constitucional, sentencia T-066 de 1996 (MP Fabio Morón Díaz); se decidió revocar la sentencia de instancia que había tutelado el derecho, dejando sin efecto la orden impartida contra la Dirección de la Cárcel del Santa Marta.

[382] Las tensiones derivadas de esta doble condición de condenado y asegurado, por una parte, y de sujeto de especial protección constitucional, por otra que surgen en una misma persona, han sido resaltadas por la Procuraduría General de la Nación, al indicar: "*Así las cosas, y dado que en últimas se trata de dos categorías aparentemente opuestas como lo son, por un lado, los derechos del detenido y, por otro, la seguridad en general, es necesario decir que uno no representa la supresión del otro, sino que debe buscarse, y en efecto es posible, la coexistencia de ambos sin que ninguno de los dos prime sobre el otro, problema que no se resuelve únicamente con desarrollo e inversión en infraestructura, sino desarrollando e implementando una verdadera política criminal*

privada de la libertad, se enfrenta a un sistema de control y sujeción disciplinaria que implica, muchas veces, que las reglas y límites pierden su carácter escrito y se confunden con la voluntad del guardia encargado.[383] En Colombia, muchas de estas reglas provienen, desafortunadamente, de poderes paralelos como los caciques del patio, o actores ilegales del conflicto, que imponen, de facto, limitaciones y restricciones irrazonables y desproporcionadas al goce efectivo de los derechos fundamentales.

7.5.3.4. Uno de los derechos fundamentales más importantes de una persona privada de la libertad es el derecho de petición, la posibilidad de presentar solicitudes respetuosas ante las autoridades. Sin bien pueden existir limitaciones razonables para su ejercicio, se trata de una garantía básica, que debe ser objeto de especial atención, respeto y protección por parte de las autoridades carcelarias; los trámites administrativos internos no pueden ser una manera de obstaculizar el goce efectivo de este derecho.[384] "*Cualquier omisión en el sentido anotado, por parte de la autoridad carcelaria del lugar donde se encuentra recluido el interno, que impida que la autoridad pública, ante quien se dirige la petición, conozca su contenido y pueda dar oportuna respuesta a la misma, vulnera el pleno ejercicio del derecho fundamental de petición, el cual puede ser protegido por vía de la acción de tutela*."[385]

7.5.4. *Los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, también se usan en el sistema internacional y el regional de derechos humanos, y otros equivalentes, como el europeo*

Son varios los parámetros internacionales que establecen unas condiciones básicas para el tratamiento de las personas privadas de la libertad.[386] La Corte

---

sólida desde el punto de vista preventivo. El objetivo central es atender el fenómeno del encierro de las personas privadas de la libertad, es decir, la resocialización de las mismas, mejorando así las condiciones de vida." Procuraduría General de la Nación, comunicación en respuesta al Auto 041 de 2011 de la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional en que se rechaza la solicitud de abrir un incidente de desacato, por incumplimiento de la sentencia T-153 de 1998.

[383] Ver por ejemplo: LIVINGSTONE, Stephen & OWEN, Tim (1993) *Prison Law. Text & Materials*. Clarendon Press – Oxford. US, 1993.

[384] Al respecto ver, por ejemplo, la sentencia T-1074 de 2004 (MP Clara Inés Vargas Hernández). Dijo la Corte al respecto: "[…] el derecho del recluso a obtener una pronta respuesta, no puede verse afectado por trámites administrativos internos del establecimiento penitenciario y carcelario en el cual se encuentra recluido el interno, pues podría tornarse nugatorio su derecho fundamental de petición. || Así mismo, es claro que en los eventos en que el recluso formule un derecho de petición dirigido a otro funcionario o entidad del sistema penitenciario o en general ante otra autoridad del aparato estatal, el Estado, a través de las autoridades carcelarias del INPEC, -quienes actúan como tutores del interno mientras permanece privado de la libertad-, se encuentran en la obligación legal de remitirlo efectiva y oportunamente a la autoridad destinataria de la solicitud y comprobar que la misma positivamente ha llegado a su destino, a fin de que esta última pueda tener acceso al contenido de la misma y obtenga la oportunidad de darle el correspondiente trámite y respuesta."

[385] Corte Constitucional, sentencia T-1074 de 2004 (MP Clara Inés Vargas Hernández). En este caso se tuteló el derecho de petición del accionante.

[386] Muchos de estos parámetros internacionales se han fijado hace ya varias décadas. No se trata de normas recientes. Así: las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos (1957), el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención

Interamericana de Derechos Humanos también ha encontrado en los criterios de razonabilidad y proporcionalidad parámetros para establecer cuándo, en ejercicio de sus legítimos poderes punitivos, algún estado incurre en una violación de los derechos reconocidos a todas las personas privadas de la libertad en la región.[387] Otras regiones, como es el caso de Europa, también han establecido estos criterios, con el mismo propósito. Concretamente han indicado que '*las restricciones impuestas sobre personas privadas de libertad deberían ser las mínimas necesarias y proporcionadas al objetivo legítimo por el cual son impuestas*'.[388] Estos mínimos estándares han sido reclamados judicialmente ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos por individuos, en general por el trato recibido en las instituciones de reclusión.

7.5.5. *Facultades y competencias que deben ejercerse razonable y proporcionadamente, incluso en el ejercicio de amplios poderes especiales, como los que confiere un estado de emergencia carcelaria*

En varias oportunidades la Corte ha aplicado su jurisprudencia, indicando y precisando los límites razonables del ejercicio de los poderes y facultades penitenciarias y carcelarias.

7.5.5.1. *Poderes de emergencia*. La Corte Constitucional declaró constitucionales, condicionadamente, los poderes especiales que confiere el

---

o Prisión (1998), el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (1978) y los Principios de ética médica aplicables a la función del personal de salud, especialmente los médicos, en la protección de personas presas y detenidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (1982).

[387] Al respecto ver, por ejemplo: Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Mendoza y otros v. Argentina*, sentencia de 14 de mayo de 2013. Ver al respecto también, los Principios y buenas prácticas sobre la protección de personas privadas de la libertad en las Américas, declaración de la Comisión Interamericana en marzo de 2008.

[388] En 1973, el Consejo de Europa aprobó el Estándar Europeo de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Prisioneros, fundándose en las reglas aprobadas internacionalmente en 1957 por Naciones Unidas. Las Reglas Mínimas Europeas para el Tratamiento de Prisioneros fueron modificadas por primera vez en 1987 y, recientemente, en 2006. Se fijaron nueve principios básicos que rigen en todos los países miembros de la Unión Europea: "1. Todas las personas que se encuentran privadas de la libertad deberían ser tomadas con respeto, en razón de sus derechos humanos. || 2. Las personas privadas de la libertad conservan todos los derechos, que no les son revocados legalmente por la decisión de sentenciarlos o remitirlos a custodia. || 3. Las restricciones impuestas sobre personas privadas de libertad deberían ser las mínimas necesarias y proporcionadas al objetivo legítimo por el cual son impuestas. || 4. La falta de recursos no justifica las condiciones penitenciarias que infringen los derechos humanos de los prisioneros. || 5. La vida en la cárcel debería aproximarse lo más posible a los aspectos positivos de la vida en comunidad. || 6. Toda detención debería manejarse para facilitar el reintegro de las personas que han sido privadas de libertad a la sociedad libre. || 7. Debería alentarse la cooperación con los servicios sociales externos y la participación de la sociedad civil en la vida en la las cárceles los más posible. || 8. El personal de la cárcel lleva a cabo un servicio público importante y su reclutamiento, entrenamiento y condiciones de trabajo debería permitirles mantener estándares altos de cuidado de los prisioneros. || 9. Todas las cárceles deberían estar sujetas a inspecciones regulares del gobierno y a monitoreo independiente." Reglas penitenciarias Europeas, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2006. Al respecto ver el comentario: Manejo de la sobrepoblación penitenciaria: una perspectiva europea, del profesor Andrew COYLE, en DAMMERT, Lucía & ZUÑIGA, Liza (2008) *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*. OEA & FLACSO-Chile. 2008.

estado de emergencia carcelaria y penitenciaria. Indicó que las norma que confieren tal potestad son exequibles [incisos tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo del artículo 168 de la Ley 65 de 1993], "[…] *bajo el entendido de que el Director General del INPEC, debe, una vez superados los hechos que originaron la declaración del estado de emergencia carcelaria y penitenciaria, dictar un acto administrativo levantando el mencionado estado, en el que se materialice el tránsito de la anormalidad a la normalidad*."[389] La Corte aclaró, además, que "[…] *en caso de retardar u omitir esta obligación, cualquier persona y, en especial, el Procurador General de la Nación o el Defensor del Pueblo, podrán solicitar que se proceda a levantar el estado de emergencia carcelaria y penitenciaria, a través de la acción de cumplimiento de que trata la Ley 393 de 1997. Lo anterior, sin perjuicio de las acciones administrativas, penales y disciplinarias que, por el retardo en el cumplimiento de sus funciones, sean procedentes en contra del mencionado funcionario del INPEC*."[390]

7.5.5.2. <u>*Traslados en situación emergencia carcelaria y penitenciaria*</u>. La jurisprudencia ha considerado que es razonable y no discriminatoria, una medida legal que permite a las autoridades penitenciarias y carcelarias trasladar personas presas entre centros de reclusión, cuando se declare estado de emergencia carcelaria (Código Penitenciario y Carcelario, art. 168).[391]

---

[389] Corte Constitucional, sentencia C-271 de 1998 (MP. Carmenza Isaza de Gómez).
[390] Corte Constitucional, sentencia C-271 de 1998 (MP. Carmenza Isaza de Gómez).
[391] Corte Constitucional, sentencia C-318 de 1995 (MP. Alejandro Martínez Caballero) declaró la constitucionalidad de la norma, en relación con el cargo de igualdad. Código Penitenciario y Carcelario, Artículo.– 168. *Estados de Emergencia penitenciaria y carcelaria*. El Director General del INPEC, previo el concepto favorable del Ministro de Justicia y del Derecho, podrá decretar el estado de emergencia penitenciaria y carcelaria, en todos los centros de reclusión nacional, en algunos o alguno de ellos, en los siguientes casos: (a) Cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen perturbar grave o inminentemente el orden y la seguridad penitenciaria y carcelaria; || (b) Cuando sobrevengan graves situaciones de orden sanitario que expongan al contagio al personal del centro de reclusión o que sus condiciones higiénicas no permitan la convivencia en el lugar, o cuando acaezcan o se adviertan graves indicios de calamidad pública. || En los casos del literal a) el Director General del INPEC está facultado para tomar las medidas necesarias con el fin de superar la situación presentada, como traslados, aislamiento de los internos, uso racional de los medios extraordinarios de coerción y el reclamo del apoyo de la Fuerza Pública de acuerdo con los artículos 31 y 32 de esta ley. || Si en los hechos que alteren el orden y la seguridad del centro o centros de reclusión estuviere comprometido personal de servicio penitenciario y carcelario, el Director del INPEC podrá suspenderlo o reemplazarlo, sin perjuicio de las investigaciones penales o disciplinarias correspondientes. || Cuando se trata de las situaciones contempladas en el literal b) el Director del INPEC acudirá a las autoridades del ramo, sanitario y de emergencia, tanto nacionales como departamentales o municipales, para obtener su colaboración, las que están obligadas a prestarla de inmediato en coordinación con los centros de reclusión afectados. || El Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario podrá disponer de los traslados de los internos que se requieran, a los lugares indicados. De igual manera se podrán clausurar los establecimientos penales si así lo exigen las circunstancias. Así mismo podrá hacer los traslados presupuestales y la contratación directa de las obras necesarias para conjurar la emergencia, previo concepto del Consejo Directivo del Instituto. || Superado el peligro y restablecido el orden, el Director General del INPEC informará al Consejo del mismo, sobre las razones que motivaron la declaratoria de emergencia y la justificación de las medidas adoptadas. Igualmente informará a las autoridades judiciales las nuevas ubicaciones de los detenidos, para sus correspondientes fines. **(**Los cuatro incisos finales fueron declarados exequibles condicionalmente en la sentencia C-271 de 1998 [MP. Carmenza Isaza de Gómez]).

Para la Corte, las personas sometidas a determinadas medidas administrativas proferidas en virtud de la ocurrencia de ese estado de cosas, efectivamente se encuentran en una situación fáctica distinta a la del recluso en situación normal. Consideró que (i) los internos bajo el mencionado estado de emergencia se encuentran afectados, directa o indirectamente, por las graves situaciones de inseguridad o de orden sanitario; (ii) el trato distinto a ciertas personas en prisión por la declaratoria del estado de emergencia penitenciaria y carcelaria, tiene la finalidad de superar la situación presentada, ya sea un problema de seguridad o de orden sanitario, como expresamente lo señala la disposición y (iii) la diferencia de situación, la finalidad que se persigue y el trato desigual que se otorga guardan coherencia entre sí. La Corte indicó que "[…] *el trato distinto que se podría dar a los diferentes reclusos por la aplicación de medidas decretadas en virtud de un estado de emergencia carcelaria en principio no viola el derecho a la igualdad de los internos* […].[392] Sin embargo, también precisó que las autoridades carcelarias y penitenciarias no pueda usar, en la práctica, a ciertos reclusos; "[…] *debe hacer un uso razonable y proporcionado de los* […] *instrumentos jurídicos para que las medidas sean constitucionalmente legítimas* […]".[393]

7.5.5.3. <u>*Medidas de aislamiento*</u>. Las personas privadas de la libertad no pierden sus derechos fundamentales. Como dijo la Corte desde 1992, "*la cárcel no es un sitio ajeno al derecho*", por eso, insistió, "[las] *personas recluidas en un establecimiento penitenciario no han sido eliminados de la sociedad. La relación especial de sometimiento que mantienen con el Estado no les quita su calidad de sujetos activos de derechos*"; es claro que el comportamiento antisocial justifica la limitación de algunos de sus derechos y la suspensión de otros, pero, no obstante, "*goza de otros derechos de manera plena, como el derecho a la vida, a la integridad física y a la salud*."[394] Para la jurisprudencia era claro que a partir del derecho pleno del interno a la vida, a la integridad física y a la salud "[…] *se derivan importantes consecuencias jurídicas para la administración penitenciaria que pueden ser descritas como deberes. Entre ellos se encuentra el deber de trato humano y digno, el deber de proporcionar alimentación suficiente, agua potable, vestuario, utensilios de higiene y lugar de habitación en condiciones de higiene y salud adecuadas, el deber de asistencia médica y el derecho al descanso nocturno, entre otros*."[395] Todas las personas tienen derecho a no ser sometidas a castigos ilegales, irrazonables o desproporcionados, así se encuentren privadas de la libertad. Las protecciones constitucionales propias del derecho sancionatorio deben ser respetadas, protegidas y garantizadas, de forma estricta, dada la situación de sujeción en la que se encuentran las personas privadas de su libertad. El riesgo en que se encuentra su dignidad de ser vulnerada, obliga a todas y cada una de las entidades de este estado social de derecho. En tal sentido, por ejemplo, se ha defendido la dignidad frente al uso

---

[392] Corte Constitucional, sentencia C-318 de 1995 (MP Alejandro Martínez Caballero).
[393] Corte Constitucional, sentencia C-318 de 1995 (MP Alejandro Martínez Caballero).
[394] Corte Constitucional, sentencia T-596 de 1992 (MP Ciro Angarita Barón).
[395] Corte Constitucional, sentencia T-596 de 1992 (MP Ciro Angarita Barón).

de la medida de aislamiento en las prisiones, advirtiendo que las personas no deben ser sometidas a humillaciones distintas de las que acarrea la imposición de la pena misma de privación de la libertad.[396] Esta posición ha sido reiterada por la Corte Constitucional al precisar que "*cuando se* [imponen] *medidas potencialmente lesivas de los derechos, como lo es el aislamiento o confinamiento, el juicio de constitucionalidad de la medida deberá ser estricto*"; concretamente, se decidió que "[…] *no es razonable que un establecimiento carcelario someta a una persona a una medida de aislamiento-que como tal, es potencialmente lesiva de los derechos fundamentales– cuando no es necesaria, por ejemplo, si se adopta con el fin de proteger a la persona aislada; las autoridades carcelarias deben emplear medios alternativos menos restrictivos al aislamiento, si cuentan con ellos, o adoptar las medidas adecuadas y necesarias para contar con tales medios alternativos, si no los tienen; dentro de las medidas alternativas que se pueden contemplar, entre otras, está el traslado de la persona a otro centro de reclusión.*"[397] Desde el inicio de su jurisprudencia la Corte cuestionó el uso irrazonable y desproporcionado de la medida de aislamiento.[398]

7.5.5.4. <u>*Debido proceso disciplinario*</u>. Las personas privadas de la libertad tienen derecho a que las decisiones de carácter disciplinario que se tomen respecto a ellas, como la calificación de su conducta, sean producto de las correctas formas procesales; su desconocimiento configura "[…] *una*

---

[396] Corte Constitucional, sentencia T-684 de 2005 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra). En este caso se decidió lo siguiente "el accionante efectivamente resultó: *(i)* sancionado dos veces por un solo hecho, violación clara del principio del debido proceso en la modalidad de *non bis in ídem; (ii)*se violaron sus derechos a la dignidad y a la igualdad en tanto fue sujeto a un trato degradante dada la prolongación por seis meses de la medida *incontinenti;* medida que a juicio de las autoridades demandadas no era una sanción, pero luego del análisis realizado en esta providencia, es evidente que resultó ser una forma *sui generis* de sanción debido al tiempo y a las condiciones en las que se mantuvo aislado al recluso; *(iii)* además, terminó el accionante perjudicado en lo relativo al tiempo de duración de la pena a él impuesta por los delitos cometidos, puesto que durante 6 meses no tuvo posibilidad de redimir el tiempo de condena. || Por todo lo anterior, se revocará la sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Superior de Tunja, para dejar vigente el fallo de primer grado dictado por el Juzgado Cuarto de Ejecución de Penas y Medidas de Tunja, que concedió la tutela y ordenó tramitar ante el Consejo de Disciplina de la Penitenciaría de Mediana Seguridad de Cómbita la revocatoria de la sanción impuesta al interno […], mediante Resolución 1461 del 3 de julio de 2003." La Corte previno a las autoridades penitenciarias para que tuvieran en cuenta (i) los informes realizados por la Procuraduría General de la Nación en torno a la posibilidad de restringir o abolir el uso del aislamiento en celda como sanción disciplinaria o como medida incontinenti sin término razonable de duración y (ii) que la medida incontinenti de aislamiento debe tomarse únicamente por el tiempo que durara la crisis y se vea amenazada la vida del recluso.

[397] Corte Constitucional, sentencia T-412 de 2009 (MP María Victoria Calle Correa).

[398] Corte Constitucional, sentencia T-596 de 1992 (MP Ciro Angarita Barón). Se dijo al respecto: "La potestad disciplinaria, entonces debe enmarcarse dentro de los límites impuestos por los derechos de los presos. Desde este punto de vista la aplicación de la sanción del calabozo, tan común en nuestro medio, debe ser restringida a los casos extremos, debe estar reducida al mínimo tiempo necesario para el cumplimiento del fin perseguido y, además, debe realizarse en condiciones que no vulneren el principio de dignidad humana y que no constituya trato cruel o degradante." La Corte tuvo en cuenta que la Comisión de Estrasburgo ha establecido en el artículo 3 del Convenio de Roma que no es la sanción en sí sino el conjunto de circunstancias y condiciones de su aplicación, incluyendo su particular forma de ejecución, las que podrían constituir, en concreto, una violación de los derechos del preso.

vulneración de los derechos al debido proceso administrativo y a la igualdad de oportunidades e, indirectamente, del derecho fundamental al buen nombre."[399]

7.5.5.5. *Reglas de silencio*. La disciplina de los centros penitenciarios y carcelarios no puede desconocer la protección a la dignidad humana y a las garantías fundamentales de toda persona. Así, por ejemplo, sin importar si se trata de una medida útil o efectiva para el control y el orden del establecimiento carcelario y penitenciario, no se puede exigir silencio absoluto, todo el tiempo, en todo momento.[400] Por ejemplo, en las filas para ir a comer; para la Corte, se trata de una media altamente restrictiva de las libertades de comunicación y de expresión más básicas de un ser humano, para obtener fines legítimos e imperiosos, que pueden obtenerse por otros medios diferentes.[401]

7.5.5.6. *Corte de pelo*. El que una persona esté privada de la libertad en un establecimiento de máxima seguridad, no implica una autorización para que las autoridades le limiten y restringen sus derechos fundamentales de manera arbitraria o con plena discrecionalidad. En tales centros de máxima seguridad, las restricciones que se impongan también deben ser razonables. Por ejemplo, las personas privadas de la libertad tienen derecho a no ser rapados obligatoriamente, como único corte de pelo posible, en especial, en cárceles y penitenciarias de clima frío.[402]

---

[399] Corte Constitucional, sentencia T-601 de 1992 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

[400] El silencio en el sistema penitenciario y carcelario, tiene un claro antecedente en los desarrollos estadounidenses en la materia, durante el siglo XIX. El popular sistema de Auburn, fundado en el confinamiento individual en la noche y el trabajo en común en el día, incorporó también la regla de silencio absoluto, para "[…] *evitar contacto entre los internados y obligarlos a meditar, justificándolo después con motivos atribuidos tanto a la disciplina como a la educación en general*." MELOSSI, Dario & PAVARINI, Massimo (1977) *Cárcel y Fábrica. Los orígenes del sistema penitenciario* [*Carcere e fabbrica. Alle origini del sistema penitenziario*]. Siglo XXI. México, 2010. El sistema de Auburn fue conocido también como el sistema silencioso (*silent system*).

[401] En la sentencia T-439 de 2006 la Corte Constitucional resolvió, entre otras cosas, lo siguiente con relación al régimen disciplinario de las reclusas de la Cárcel Villa Josefina de Manizales: "en cuanto a la prohibición de hablar en las filas para recibir alimentos y en los talleres, la Sala encuentra que estas medidas son desproporcionadas para garantizar el orden. Ciertamente, si bien la guarda del orden no sólo es un fin legítimo, sino una necesidad en el ámbito de la reclusión, existen mecanismos menos restrictivos del derecho a la libre expresión de las reclusas que el personal de guardia del penal puede poner en práctica para el efecto. Particularmente, la prohibición de hablar en los talleres resulta no sólo lesiva del derecho a la libre expresión de las reclusas, sino contraproducente para la búsqueda de resocialización, ya que en estos espacios son propicios para la comunicación y formación de redes de amistad y solidaridad. En consecuencia, la Sala concederá la tutela al derecho al debido proceso disciplinario de las internas de Villa Josefina, y ordenará a la dirección de la reclusión investigar las conductas de su personal denunciadas por las reclusas, y adoptar los correctivos necesarios para garantizar el derecho al debido proceso de las mismas y evitar que les sean impartidos malos tratos, de conformidad con lo antes expuesto." Corte Constitucional, sentencia T-439 de 2006 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra).

[402] Corte Constitucional, sentencia T-1030 de 2003 (MP Clara Inés Vargas Hernández). La Corte decidió que exigir a las personas privadas de la libertad raparse obligatoriamente "[…] la imposición de la medida desborda la consecución de un fin legítimo, como lo es el mantenimiento de la seguridad y del orden en el establecimiento carcelario, como quiera que el mismo objetivo se puede alcanzar empleando un medio menos gravoso para la dignidad humana, como lo es, en el

7.5.5.7. <u>*Descanso*</u>. De forma similar, se ha considerado inconstitucional que se tenga como falta '*el descanso en la cama por parte de las personas recluidas durante el día*', sin ningún otro tipo de consideración,[403] o imponer como sanción el que a una persona se le permitan '*solamente dos horas de sol diario*'.[404]

7.5.5.8. <u>*Derecho a la palabra*</u>. La Corte ha reconocido el derecho que tienen las personas privadas de la libertad a comunicarse con personas en el exterior de la prisión, con el debido respeto a la intimidad. Se pueden, por ejemplo, establecer condiciones de modo, tiempo y lugar, pero no suspender o anular el derecho.[405] Y, salvo las excepciones legales que correspondan, la intimidad de las personas privadas de la libertad debe ser respetada; sus conversaciones, por ejemplo, no pueden ser intervenidas.

7.5.5.9. <u>*Razonabilidad del trato diferente*</u>. Por supuesto, en virtud del derecho a la igualdad es posible hacer diferencias de trato entre las personas privadas de la libertad, siempre y cuando éstas se funden en criterios de diferenciación objetivos y razonables. Por eso en la sentencia C-394 de 1995 se decidió, entre otras cosas, declara constitucional el segundo inciso del artículo 3° del Código Penitenciario, en virtud del cual se protege el derecho a la igualdad, advirtiendo que ello "*no obsta para que se puedan establecer distinciones razonables por motivos de seguridad, de resocialización y para el cumplimiento de la sentencia y de la política penitenciaria*".[406] Así, por ejemplo, se ha permitido diferencia de trato en aspectos tales como el derecho a acceder a beneficios parciales de libertad.[407]

---

presente asunto, la práctica de una peluqueada que permita lucir un cabello corto, sin alterar los rasgos faciales y que proteja al mismo tiempo al interno del intenso frío que caracteriza a la región donde se halla ubicado el penal. En otros términos, la calificación de un centro carcelario o penitenciario como de *máxima seguridad* no implica someter a los reclusos que en ellos se encuentran a esta clase de tratos." Al respecto ver también la sentencia T-750 de 2003 (MP Jaime Araujo Rentería); en este caso se tutelaron los derechos a la dignidad y al libre desarrollo de la personalidad de un recluso y se le ordenó "[…] a las directivas de la Penitenciaría Nacional de Acacías (Meta), que en el futuro impartan las órdenes pertinentes al personal de peluquería de la misma para que el corte de cabello del señor [accionante] no sea rapado o a raíz y tenga una longitud suficiente para cubrir la cicatriz que el mismo tiene en una parte de la cabeza."

[403] Corte Constitucional, sentencia C-184 de 1998 (MP Carlos Gaviria Díaz); en este caso se decidió, entre otras cosas: "es necesario decir que una de las conductas demandadas a las que se refiere el artículo que se estudia, contenida en el numeral 7 [artículo 121, Ley 65 de 1993], resulta manifiestamente contraria a la Constitución. No tiene justificación, bajo ningún punto de vista, que el descanso en la cama por parte de los internos durante el día, mientras ello no signifique el incumplimiento de uno de los deberes asignados –v.g. estudio, trabajo, etc.- pueda constituir una falta disciplinaria. Existe un ámbito de intimidad y de libertad que el legislador no puede desconocer con el pretexto de ordenar la vida en comunidad de los reclusos. Con esta precisa advertencia, este numeral se declarará inconstitucional."

[404] Corte Constitucional, sentencia C-184 de 1998 (MP Carlos Gaviria Díaz).

[405] Corte Constitucional, sentencia T-517 de 1998 (MP Alejandro Martínez Caballero). En este caso se negó la tutela por considerar que las llamadas no eran objeto de intervención o de control y monitoreo, sino de restricción en sus condiciones de modo, tiempo y lugar.

[406] Corte Constitucional, sentencia C-394 de 1995 (MP Vladimiro Naranjo Mesa; SV Alejandro Martínez Caballero).

[407] Ver al respecto, por ejemplo, la sentencia C-592 de 1998 (Fabio Morón Díaz, SV Alejandro

7.6. Discriminación de poblaciones vulnerables

La política criminal y carcelaria es selectiva y excluyente, se concentra en personas vulnerables. Los estudios empíricos muestran que el Sistema penitenciario y carcelario se concentra en jóvenes de escasos recursos y estratos bajos. Así, por ejemplo, se ha sostenido que "[…] *la población reclusa no ha variado significativamente las últimas tres décadas y* […] *tiene rasgos similares: es una población relativamente joven, en su gran mayoría del sexo masculino, con bajos niveles de educación formal y desempleada o con trabajos de bajos ingresos antes de entrar a prisión. Puede decirse entonces que la mayoría de la población carcelaria proviene de sectores marginales de la sociedad colombiana, sometidos a altos niveles de exclusión y pobreza*."[408] La especial vulneración de los derechos fundamentales de las personas más débiles de la sociedad es un asunto que se ha constatado no solamente en Colombia. En otros países de la región latinoamericana se han constatado condiciones similares.[409]

En otras palabras, como lo muestran los diagnósticos aportados al proceso, la política criminal existente ha llevado a que el Sistema penitenciario y carcelario se ensañe, sistemáticamente, en contra de algunas de las personas más débiles de la sociedad, debido su grado de exclusión y marginación. Esto quiere decir que el estado de cosas del Sistema penitenciario y carcelario implica una violación flagrante en contra del mandato constitucional según el cual, "[el] *Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y se sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se comentan*" (art. 13, CP)."

7.7. Condición marginal y precaria de las persona privadas de la libertad, dentro de la deliberación y el debate democrático

7.7.1. El reconocimiento de la dignidad humana como fundamento del orden constitucional vigente, reclama de por sí, una noción robusta de democracia participativa, que permita que las personas puedan autogobernarse. Una democracia constitucional en la que las decisiones de toda autoridad administrativa, judicial o legislativa, pueden ser sometidas a control de constitucionalidad, busca, entre otras cosas, evitar la tiranía de las mayorías.

Martínez Caballero), en este caso se resolvió declarar constitucionales algunas normas en materia de alternatividad penal y carcelaria, Ley 415 de 1997, entre ellas el artículo 72ª, acusada de excluir a cierto tipo de delitos del beneficio de libertad condicional.

[408] ITURRALDE, Manuel (2011) Prisiones y castigo en Colombia, en *Los muros de la infamia, prisiones en Colombia y América Latina*. Ariza & Iturralde. Universidad de Los Andes. Bogotá, 2011 (p. 144).

[409] TNI/WOLA (2010) *Sistemas sobrecargados; Leyes de drogas y cárceles en américa latina*. Docuprint SA. Argentina, 2010. En este estudio se concluyó que los resultados de la investigación "[…] confirma la percepción de que el peso de la ley recae sobre una parte específica de la población, personas de poca educación, pocos recursos, desempleados o con trabajos informales."

Establecer claramente cuáles son los derechos fundamentales que se han de garantizar a toda persona en virtud del respecto a su dignidad, dejándolos fuera del debate político ordinario, garantiza a las minorías que, en democracia, sus derechos y garantías más básicas no serán desconocidos, ni limitados o restringidos de forma irrazonable o desproporcionada.

7.7.2. La justicia constitucional ha reconocido, desde su inicio,[410] que las personas privadas legítimamente de la libertad conforman uno de aquellos grupos que conforman una minoría política. Su condición se puede explicar por varias razones. Por su número, las preocupaciones que aquejan a estas personas y a sus familiares y allegados, no reciben un amplio respaldo y no ocupan un lugar predominante en la agenda pública. Por su condición social; muchas de las personas recluidas en prisión pertenecen a grupos marginales o excluidos socialmente (con claras excepciones, por supuesto). Sus derechos políticos son limitados y restringidos, de forma tal que no pueden gozar muchos de sus ámbitos centrales de protección (como participar en elecciones para elegir o ser elegido a un cargo de elección popular). Las posiciones políticas de las personas privadas de la libertad, así como sus preferencias políticas, suelen no ser tenidas en cuenta en las contiendas electorales públicas de la República. Además, la condición misma de reclusión; el que sean personas en situación de sujeción implica que son dependientes, no pueden disponer y actuar libremente, generando otro tipo de acciones políticas que pudieran impulsar sus agendas y atender sus necesidades. Incluso la posibilidad misma de interponer acciones de tutela o recursos judiciales dentro de los procesos penales, como queda claro a partir de las pruebas aportadas al expediente, se encuentra limitado de facto. Estas razones, entre otras, llevan a que las personas privadas de la libertad por el Estado, sean una minoría política, con poco poder e influencia social, cuyos derechos constitucionales deben ser protegidos con celo en una democracia.

El Departamento Nacional de Planeación ha resaltado esta situación. Ha contrastado, por ejemplo, la amplia respuesta estatal a las demandas de justicia y acción frente al delito por parte de la ciudadanía y los medios de comunicación en general, con la limitada respuesta que se ha dado a las demandas de la población carcelaria y penitenciaria, ante las deplorables condiciones de reclusión, a pesar de que éstas son conocidas, pues también han sido objeto de denuncia por parte de los medios masivos de comunicación.[411]

---

[410] Ver, por ejemplo: Corte Constitucional, sentencia T-596 de 1992 (MP Ciro Angarita Barón).

[411] RESTREPO LONDOÑO, Diego (2011) *El crecimiento de la población reclusa y el hacinamiento en Colombia en perspectiva comparada*. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno. Bogotá, 2011. Dice al respecto el documento: "En los estados modernos, la ciudadanía reclama permanentemente de sus gobernantes políticas públicas más efectivas en materia de seguridad ciudadana y de justicia, y la respuesta de los Estados frente a este reto no se ha hecho esperar. Los avances tecnológicos en materia de investigación criminal, el fortalecimiento institucional y presupuestal, el mejoramiento de los procesos y la adecuación normativa han sido constantes en casi todos los Estados […]. || Sin embargo, el éxito relativo de estas políticas tiene impactos en otras esferas de la gestión gubernamental, que no cuentan con ese

La jurisprudencia constitucional ha reconocido la razonabilidad constitucional de limitar y restringir los derechos políticos de las personas condenadas a una pena privativa de la libertad.[412] No obstante la jurisprudencia ha reconocido los límites y alcances de estas limitaciones. Así lo hizo, por ejemplo, cuando declaró constitucional la norma que permite a las personas detenidas en prisión –no a los condenados– ejercer su derecho al voto.[413] Si bien se consideró razonable limitar o restringir el derecho político a la agitación y al proselitismo con movilización social, la Corte dejó en claro que la cárcel debe ser un lugar de reflexión abierto y libre al pensamiento, también a la política. Las personas privadas de la libertad pueden acceder a ideas filosóficas y doctrinarias, así como difundirlas y promoverlas, sin medios proselitistas.[414]

Dentro de los límites que existen a los derechos políticos a las personas condenadas a la privación de la libertad, la jurisprudencia ha identificado la imposibilidad de usar la acción pública de inconstitucionalidad, precisando

---

mismo respaldo ni esa misma visibilidad por parte de la ciudadanía. Uno de estos impactos, y que ha sido tema de debate recurrente en el mundo, es el que tiene que ver con el aumento de la población carcelaria. En ello, Colombia no ha sido la excepción. || A pesar de que los medios de comunicación y los organismos de control frecuentemente destapan escándalos de corrupción en el sistema penitenciario, o fenómenos como el hacinamiento o el trato inhumano hacia la población reclusa, la situación parece no resolverse nunca y las políticas y logros en la materia parecen paños de agua tibia frente a la magnitud del problema."

[412] Corte Constitucional, sentencia C-581 de 2001 (MP Jaime Araujo Rentería). En este caso se resolvió entre otras cosas, declarar constitucionales los artículos 43 y 44 del Código Penitenciario (Ley 65 de 1993), mediante los cuales se inhabilita para el ejercicio de los derechos y funciones públicas, pues decidió que son una "restricción legítima al derecho al sufragio y, por ende, al de elegir y ser elegido."

[413] Corte Constitucional, sentencia T-324 de 1994 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz). En este caso se decidió reconocer el derecho al voto de las personas en los centro de reclusión de las pequeñas cabeceras municipales, que habían sido excluidas por el Registrador Nacional del Estado Civil en una circular. Se aceptó la petición de la Personera de Palestina, Caldas, de ubicar una mesa de votación en el centro de reclusión.

[414] Corte Constitucional, sentencia C-394 de 1995 (MP Vladimiro Naranjo Mesa; SV Alejandro Martínez Caballero). En esta demanda se estudiaron varias normas del Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993) Sobre los derechos políticos se dijo: "El artículo 57, referente al derecho al voto de los detenidos, es de claridad manifiesta: Si el detenido reúne los requisitos que exige la ley, podrá ejercer el derecho al sufragio en su respectivo centro de reclusión. El punto más controvertido por el actor es el de prohibir el proselitismo político al interior de las cárceles y penitenciarías, tanto de extraños como de los mismos internos. El proselitismo político es una manifestación de normalidad, no de excepción. Lo anterior no impide que pueda expresar el detenido, a otros, sus creencias íntimas acerca del devenir de la política. Lo que se prohíbe es el activismo proselitista público, es decir, la arenga, el tumulto, el debate propio de la plaza pública al interior de las cárceles y penitenciarías, porque riñe con la disciplina. Se repite que lo anterior no afecta el derecho que asiste a un recluso de profesar una ideología política o de militar en un partido o movimiento, ni tampoco la prudente transmisión de un contenido filosófico o doctrinario. Lo que se entiende aquí por proselitismo, es el convertir a las cárceles en un foro abierto y beligerante que pueda llevar al desorden. Los derechos políticos se tienen siempre, pero su ejercicio puede estar limitado y restringido en casos especiales por la Constitución y la ley, como es el de las cárceles. En otras palabras, la cárcel no es propicia para la agitación política, sino para la reflexión. Por tanto, en la norma acusada no se afectan ni la libertad de pensamiento ni la comunicabilidad natural de los hombres; simplemente se prohíben ciertas manifestaciones exteriores, en aras de la disciplina. Por ello será declarada exequible." Al respecto ver también la sentencia T-706 de 1996 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

que se debe tratar de condenas mediante sentencias ejecutoriadas.[415] No obstante, se trata de una cuestión en la que se han presentado decisiones disidentes, fundadas en un mayor respeto a las garantías políticas que conlleva la dignidad humana.[416]

7.8. Derecho a estar privado de la libertad en condiciones respetuosas de un mínimo vital en dignidad

Toda persona tiene el derecho constitucional a estar privado de la libertad en condiciones respetuosas de un mínimo vital en dignidad. Esto implica, entre otras, las siguientes condiciones mínimas.

7.8.1. *Una reclusión libre de hacinamiento*. Como se ha sostenido, la jurisprudencia constitucional ha tutelado el derecho de personas en condición de hacinamiento, como una situación que, evidentemente conlleva la vulneración de los derechos fundamentales del accionante.[417]

7.8.2. *Infraestructura adecuada*. Buena parte del estado de cosas contrario a la Constitución en el que se encuentra el Sistema penitenciario y carcelario se debe a la estructura de los establecimientos de reclusión. El grave deterioro de las construcciones, sumado al nefasto impacto sobre la dignidad de las personas privadas de la libertad, ha llevado a la Corte Constitucional a tomar medidas orientadas a superar estos problemas.[418]

7.8.3. *Derecho a no estar sometido a temperaturas extremas*. La jurisprudencia ha protegido el derecho de toda persona a no ser privada de la libertad en condiciones de reclusión indignas por carecer de los mínimos parámetros de higiene y salubridad, bien sea en un establecimiento penitenciario y carcelario, o algún lugar como, por ejemplo, un comando de policía. Teniendo en cuenta la jurisprudencia interamericana (el caso Polay

---

[415] Corte Constitucional, sentencia C-536 de 1998 (MP. José Gregorio Hernández Galindo). En esta oportunidad la Corte resolvió inhibirse de conocer la demanda de la referencia, por cuanto había sido interpuesta por una persona privada de la libertad. Esta decisión ha sido reiterada, entre otras, en las sentencias C-592 de 1998 (Fabio Morón Díaz, SV. Alejandro Martínez Caballero), C-581 de 2000 (MP. Jaime Araujo Rentería), C-708 de 2002 (MP. Jaime Córdoba Triviño) y C-329 de 2003 (MP. Álvaro Tafur Galvis).

[416] Al respecto, ver también ver al respecto la jurisprudencia sobre la materia de la Corte Europea de Derechos Humanos.

[417] Corte Constitucional, sentencia T-256 de 2000 (MP José Gregorio Hernández Galindo). La decisión de la sentencia es sucinta, en tanto se trata de una reiteración: "*El caso concreto*. || El peticionario, quien se halla recluido en la Cárcel de Bellavista, tiene que dormir en los baños o en el piso del pasillo. || La Directora Regional Noroeste del INPEC responde que la Cárcel del Distrito Judicial de Medellín fue construida para 1.500 internos y que, con las adecuaciones posteriores, se amplió en 300 cupos, encontrándose actualmente recluidas 5.836 personas. || La Sala encuentra que efectivamente se están vulnerando derechos fundamentales del peticionario, los cuales deben ser protegidos en forma inmediata, independientemente de los programas que se desarrollan para el mejoramiento de nuestro sistema carcelario y que debe estar adelantando el Ministerio de Justicia en cumplimiento de lo ordenado por esta Corporación en Sentencia T-153 de 1998. || DECISIÓN […]"

[418] Al respecto ver, por ejemplo: Corte Constitucional, sentencia T-296 de 1998 (MP Alejandro Martínez Caballero), caso en que se reiteró lo decidido en la sentencia T-153 de 1998.

Campos contra Perú), la Corte recordó que todas las personas privadas de la libertad tienen el derecho a no ser sometidas a temperaturas extremas, por cuanto ello conlleva un trato cruel e indigno.[419] La jurisprudencia colombiana ha señalado que el derecho a estar privado en condiciones que climáticamente no se conviertan en un trato inhumano y degradante, está íntimamente ligado al derecho a recibir vestuario adecuado. Dar a las personas recluidas una vestimenta que no se ajusta a los rigores del clima de la respectiva prisión es un comportamiento que "*riñe con el principio de dignidad humana*", que además, riñe también con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.[420]

7.8.4. *Acceso a servicios públicos*. La jurisprudencia constitucional ha tutelado los derechos de las personas privadas de la libertad a no ser sometidos a las violaciones que implica el tenerlos recluidos en una institución que carece de las condiciones mínimas de respeto a la dignidad humana. Así, en la citada sentencia T-881 de 2002, la Corte Constitucional resolvió, entre otras cosas, confirmar la decisión del Juez de primera instancia (el Tribunal Superior de Cartagena) que había tutelado los derechos de las personas recluidas en la cárcel de esa ciudad y había ordenado a la empresa de energía suspender los racionamientos a la cárcel.[421] Dijo la Corte Constitucional, en sede de revisión,

> "Por encontrarse los actores en la circunstancia de sujetos pasivos de la relación de especial sujeción que su estado de privación de la libertad apareja, y como lo demandan en el escrito de acción al invocar "el derecho a ser protegidos por el

---

[419] Corte Constitucional, sentencia T-851 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Dijo la Corte en aquella ocasión: "para la Sala no cabe duda sobre la vulneración de los derechos constitucionales fundamentales de las personas que se encuentran privadas de la libertad en el Departamento de Vaupés, tanto en el calabozo del Comando de Policía de Mitú, como en la Cárcel Municipal de Mitú –si bien en este último centro las condiciones de reclusión no son lesivas de los derechos fundamentales en el mismo grado que las condiciones de reclusión del Comando de Policía-. En ambos casos, las autoridades estatales han incumplido en forma grave sus obligaciones constitucionales e internacionales en la materia: mientras que las personas privadas de la libertad en el calabozo del Comando de Policía se ven expuestas a condiciones deplorables de reclusión que vulneran la mayor parte de los derechos constitucionales de los cuales son titulares, quienes se encuentran recluidos en la Cárcel Municipal de Mitú ven negado, en lo esencial, su acceso a la resocialización por medio del trabajo y el estudio. Debe recordarse, en relación con la situación de los detenidos en el Comando de Policía de Mitú, que el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en el caso Polay Campos contra Perú, ha expresado que la reclusión de una persona en una celda durante la mayor parte del día a temperaturas extremas constituye una violación del artículo 10-1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que, como se vio, impone a los Estados la obligación de impartir un trato humano y digno a los internos – violación en la cual se ha incurrido, sin lugar a dudas, en este caso."

[420] Corte Constitucional, sentencia T-1030 de 2003 (MP Clara Inés Vargas Hernández). Se resolvió, entre otras cosas, ordenarle al INPEC la entrega a los internos de dos uniformes acordes con el clima reinante en la región donde se halla ubicado el centro de reclusión.

[421] El Tribunal había ordenado a la empresa de energía abstenerse de utilizar el racionamiento del servicio a la Cárcel, como una manera de presionar al INPEC por el pago de las cuentas por el servicio prestado. La Corte Suprema de Justicia, en segunda instancia, había revocado la decisión del Tribunal y había negado la tutela, por considerar que se trataba de una discusión de derechos legales, derivados de un contrato de prestación de servicio, no de derechos fundamentales.

> Estado". Esta Sala conminará a las autoridades encargadas de la administración de la Cárcel Distrital de Cartagena y a la dirección del INPEC Regional Norte, para que ajusten su comportamiento a los mandatos de la Constitución en el contexto de las relaciones de especial sujeción que sostienen como parte activa con la población carcelaria de la Cárcel Distrital de Cartagena, especialmente para que provean lo necesario (y en principio efectúen el pago de las facturas de energía adeudadas) para optimizar tanto, las condiciones materiales de existencia en términos de calidad de vida de los actores y de los demás reclusos, como las condiciones generales de seguridad del penal".[422]

Una compañía que presta el servicio de energía o de agua viola la Constitución Política cuando utiliza como mecanismo de coacción para el pago del servicio la suspensión de la prestación del servicio a una institución constitucionalmente protegida, como lo es una cárcel o un hospital.[423] Esta línea jurisprudencial ha sido reiterada en varias oportunidades.[424] No obstante,

---

[422] Corte Constitucional, sentencia T-881 de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett). Se añadió al respecto: "[…] con el fin de proveer a la eficacia de los derechos fundamentales involucrados, conminará a Electrocosta por medio de la notificación del presente fallo al representante legal de la misma, para que se abstenga en adelante de realizar cualquier tipo de conductas dirigidas al racionamiento, suspensión o corte en el servicio de suministro de energía a la Cárcel Distrital de Cartagena, sin importar que tengan o no su origen en el incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del INPEC. Así mismo prevendrá al INPEC a las directivas de la Cárcel Distrital de Cartagena y al Distrito de Cartagena, para que realicen todas las conductas encaminadas a ajustar su conducta a los términos de los contratos celebrados, con el fin de enervar definitivamente la causa mediata de la vulneración de los derechos fundamentales invocados por los actores, consistente en el pago efectivo de las obligaciones contraídas."

[423] En la sentencia T-881 de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett) la Corte resolvió, entre otras cosas, ordenar "[…] a las entidades encargadas de la comercialización y de la distribución del servicio de suministro de energía eléctrica (entidades territoriales (Departamento de Bolívar y Municipio del Arenal) y Electrocosta), para que diseñen y adapten los sistemas técnicos de contabilización e individualización del consumo de energía, que permitan el funcionamiento ordinario de los establecimientos constitucionalmente protegidos (Hospital, acueducto y establecimientos de seguridad del municipio del Arenal), de tal forma que el goce y ejercicio de los derechos fundamentales de los habitantes del Arenal, no dependan de ninguna manera de la conducta contractual del municipio del Arenal frente a la empresa distribuidora de Energía. || […] mientras no se adapta un sistema que permita mantener de manera continua la prestación del servicio de energía a los establecimientos constitucionalmente protegidos: Hospital, acueducto y establecimientos de seguridad terrestre, en el municipio de El Arenal, esta Sala prevendrá a la empresa Electrocosta S.A. E.S.P., por medio de la notificación del presente fallo al representante legal de la misma, para que se abstenga de realizar conductas que tengan como consecuencia mediata o inmediata, la privación del suministro de energía a los referidos establecimientos constitucionalmente protegidos, sin importar que dicha conducta tenga o no su origen en el incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de las mismas entidades o del Municipio del Arenal."

[424] Ver, por ejemplo, la sentencia T-639 de 2004 (MP Rodrigo Escobar Gil); en este caso se dijo: "Si bien es cierto que los artículos 130 y 140 de la Ley 142 de 1994 facultan a las empresas de servicio público a interrumpir la prestación de los servicios públicos luego de que el usuario incurra en mora de pagar dos períodos consecutivos de facturación, esta Corporación fue enfática al condicionar la exequibilidad de los artículos 18 y 19 de la Ley 689 de 2001 que los adicionan y modifican respectivamente, a que dicha prerrogativa no procedía frente a centros de reclusión. Por ello, antes que continuar vulnerando los derechos fundamentales de las personas que se encuentran

también se ha indicado que "*el INPEC sí puede ser demandado mediante la acción de tutela por causa del incumplimiento de las obligaciones en cabeza de los contratistas* […], *sin perjuicio de que el contratista también pueda ser demandado*"; así: "[…] *el hecho de que el INPEC haya contratado con una empresa particular la provisión de los alimentos y de los utensilios para comer no lo releva de su deber de velar por el cumplimiento de las obligaciones que recaen en el contratista, e incluso de brindar directamente este servicio en el caso de que el contratista incumpla definitivamente sus obligaciones.*"[425]

7.8.5. *Alimentación adecuada y suficiente*. La jurisprudencia constitucional ha tutelado el derecho a la alimentación de las personas privadas de la libertad, en tanto es una violación al derecho al mínimo vital. Ninguna persona puede vivir sin alimentarse, y no se puede conservar la salud ni la integridad, si la alimentación no es adecuada y suficiente. Que la comida sea inadecuada, puede implicar que la persona esté mal nutrida o que, incluso, llegue a padecer infecciones o indigestiones, si está en mal estado. Que la comida sea insuficiente implica desnutrición. En cualquiera de estos escenarios la salud de la personas termina comprometida, no sólo por el deterioro que se puede causar directamente, sino por la manera como se puede debilitar a la persona en sus defensas y exponerla a enfermedades. La Corte ha indicado lo siguiente: "[…] *dado que la persona privada de la libertad no puede procurarse por sí misma una alimentación balanceada, que corresponda, en calidad y cantidad, a los mínimos exigidos para satisfacer sus necesidades nutricionales y que ello es necesario para garantizar el mínimo vital del recluso, corresponde a la administración, el deber de suministrar, en las condiciones descritas, la alimentación. El incumplimiento de este deber constituye, en casos en los cuales se afecta la satisfacción de las necesidades vitales mínimas, una violación del derecho fundamental a la integridad personal y a la vida (C.P. art. 11) de la persona recluida*."[426] Se aclaró en aquella oportunidad que el derecho a la alimentación no se desconoce, con medidas que afecten o alteren las condiciones de la alimentación razonablemente, deben ser limitaciones y restricciones injustificadas constitucionalmente, como ocurre cuando, por corrupción, se roba la comida destinada a las personas recluidas y, luego, se vende paralelamente.[427]

---

recluidas en la cárcel 'las Mercedes' de Cartago, las Empresas Municipales de esa población debían acudir a las instancias administrativas o judiciales para hacer efectiva la deuda contractual a su favor. || Por ello, se ordenará a las Empresas Municipales de Cartago S.A. E.S.P. restablecer, si no lo hubiesen hecho ya, la prestación continua de los servicios públicos de energía y agua potable a la cárcel 'Las Mercedes' […]."

[425] Corte Constitucional, sentencia T-693 de 2007 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

[426] Corte Constitucional, sentencia T-714 de 1996 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz); en este caso se reconoció el derecho de los accionantes, pero la Sala se abstuvo de impartir orden alguna, puesto que luego de presentada la acción de tutela, los problemas de alimentación habían sido superados.

[427] Corte Constitucional, sentencia T-714 de 1996 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz). Se dijo al respecto: "debe aclararse que la actuación u omisión que aquí se cuestiona no es aquella a través de la cual la administración incumple algunos aspectos no fundamentales del régimen alimentario - como el cambio de un alimento por otro de similares condiciones, o la disminución de pequeñas cantidades de comida, o aspectos accesorios relacionados con la forma de presentación -, sino

Ahora bien, cuando la ausencia de la comida es tan grande que genera hambre, se comete un acto de tortura. Pasar hambre en una cárcel, en razón a que no se suministra alimentos, es una violación a un ámbito de protección del derecho a la alimentación que está en estrecha conexión con la vida, la integridad personal y la salud, que debe ser protegida de forma inmediata.[428]

7.9. Derecho a la salud, a la integridad física y mental y a vivir en un ambiente salubre e higiénico

7.9.1. *Una doble afectación; el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad se irrespeta y se deja de proteger y garantizar: se somete a la personas a condiciones que deterioran su salud y, luego, se les priva de acceso a los servicios de salud requeridos*

7.9.1.1. La violación al derecho a la salud también es evidente y manifiesta. La crisis y los problemas de salud en el sistema penitenciario y carcelario en Colombia son latentes, en especial, a partir de la declaración de emergencia en el sistema carcelario, declarada, precisamente, por la crisis que afrontaba la prestación de servicios de salud dentro del sistema.

7.9.1.2. Pero la gravedad de la violación al derecho a la salud no está dada, únicamente, porque las personas recluidas en las cárceles y penitenciarias no puedan acceder a los servicios de salud, ni siquiera a aquellos que se requieren con necesidad. Quizá la más grave violación al derecho a la salud de las personas privadas de la libertad es que se deteriore y logre afectar el grado de salud con el cual contaba la persona al ingresar al establecimiento de reclusión. Como lo ha indicado la jurisprudencia constitucional, el derecho a

---

aquella cuya gravedad afecta, directamente, el mínimo vital de las personas recluidas. Se trata, por lo tanto, de casos en los cuales se presenta un racionamiento drástico de comida, o se ofrezcan alimentos descompuestos, contaminados o antihigiénicos, no aptos para el consumo humano. Mientras que en estas circunstancias procederá la acción de tutela, en aquellas condiciones habrán de proceder las acciones legales - penales, civiles, disciplinarias y contenciosas - que el ordenamiento ha dispuesto para la defensa de los intereses del recluso y, en general, para impugnar las actuaciones u omisiones ilegales de la administración." En el caso concreto los peticionarios alegaban que pese a las visitas mensuales de la Procuraduría, este organismo ha omitido, 'en forma arbitraria', dar solución al grave problema relacionado con la dieta de los internos. Estaban dispuestos a declarar que el ecónomo había reconocido que robaba el presupuesto de la comida de los presos y que el demandado 'saca la carne de los presos y la vende al caspete del patio N° 3'.

[428] Corte Constitucional, sentencia T-718 de 1999 (MP José Gregorio Hernández Galindo); se decidió al respecto: "[…] en vista de que el Estado tiene la obligación de brindar a los internos una alimentación suficiente y adecuada, cuando incumple con dicho deber desconoce indiscutiblemente la dignidad humana y viola los derechos a la vida, a la salud y a la integridad personal de los reclusos. Además, a no dudarlo, el hambre, que supone necesariamente sufrimiento y ostensible daño a la integridad personal -física y mental- de quien la padece, constituye un trato cruel e inhumano, proscrito por nuestro ordenamiento (artículo 12 C.P.), y, por contera, implica, contra la Constitución (arts. 1, 5 y 29 C.P.), una pena adicional no contemplada en la ley. Al respecto debe resaltarse que el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, estipula que los Estados Partes reconocen 'el derecho de toda persona a un nivel adecuado para sí y su familia, incluso alimentación', y en el inciso 2 de ese artículo se reconoce el derecho fundamental de toda persona 'a estar protegida contra el hambre'."

la salud, como cualquier otro derecho fundamental, tiene facetas prestacionales y facetas no prestacionales. Hay algunas dimensiones de protección de los derechos fundamentales que suponen actuaciones positivas del Estado, para asegurar a una persona que pueda gozar efectivamente de un derecho que, de otra forma no podría hacerlo. Pero existen dimensiones de protección que requieren, básicamente, que el Estado se abstenga de actuar. Ámbitos de protección en los que las personas gozan efectivamente de un derecho, siempre y cuando el Estado se abstenga de hacer algo que, de ocurrir, afectaría el derecho.

7.9.1.3. Ese es precisamente el caso de las personas privadas de la libertad en las cárceles y penitenciarias de Colombia. Existe una grave violación del derecho a la salud, al no brindar a las personas presas acceso a los servicios de salud que se requieren. Pero existe una violación del derecho a la salud aún más básica y grave, al privar a las personas del grado de salud y de bienestar con el cual entraron a prisión. En otras palabras, las condiciones en que se encuentran los establecimientos de reclusión, en especial, a propósito del fenómeno de hacinamiento, implica que a una persona que es condenada no sólo se le impondrá el castigo de privarla de su libertad sino que, además, se le privará del nivel de salud del cual gozaba. No sólo no se actúa para que la persona mejore su salud y supere las afecciones que puede sufrir, sino que se toman acciones que disminuyen el nivel que tiene. Así lo ha constatado la jurisprudencia constitucional, en casos en los que ha tutelado el derecho fundamental a la salud de una persona que se ha visto afectado y deteriorado por las condiciones insalubres e faltas de higiene a las que fue sometido.[429]

Castigos que pueden llegar a ser irrazonables constitucionalmente, como el aislamiento, por ser cruel, inhumano y degradante, bajo ciertas condiciones,[430] pueden también generar afectaciones a la salud. Por ello, la Corte ha señalado que "*cuando una medida de aislamiento a la que se someta a una persona privada de la libertad sea irrazonable, y por tanto lesiva de los derechos fundamentales, se prolongue durante un tiempo considerable, y se tenga indicios de que ello ha afectado la salud de la persona aislada, el juez de tutela deberá presumir que la medida también afecta desproporcionadamente sus derechos a la salud, a la integridad personal y, quizá, a la vida*."[431]

---

[429] Así ocurrió, por ejemplo en: Corte Constitucional, sentencia T-256 de 2000 (MP José Gregorio Hernández Galindo). En este caso se estudió la siguiente situación: "El peticionario se encuentra detenido en la Cárcel de Bellavista, en donde, según afirma, se halla en condiciones infrahumanas pues tiene que dormir en el suelo del baño o en los pasillos porque no ha tenido dinero para comprar un camarote. Lo anterior le ha ocasionado enfermedades infectocontagiosas que ha debido soportar sin la necesaria atención médica, pues la Cárcel no cuenta con un servicio eficiente. Todo esto se debe al hacinamiento que debe soportarse en el penal. Señala como vulnerados los derechos a la igualdad y la dignidad humana." Se impartió la orden al Director de la Cárcel de ubicar al accionante adecuadamente y "suministrarle los cuidados asistenciales y los medicamentos que requiera para el mantenimiento de su salud".

[430] Al respecto, ver el apartado anterior (7.5.), acerca de la razonabilidad de las restricciones en virtud del ejercicio de las facultades y funciones disciplinarias en la cárcel.

[431] Corte Constitucional, sentencia T-412 de 2009 (MP María Victoria Calle Correa).

7.9.1.4. No contar con condiciones sanitarias adecuadas supone desconocer una de las obligaciones básicas que debe cumplir un estado en materia de respeto a las personas privadas de la libertad. Una institución en la que se recluyen varias personas implica un riesgo superior a la salud. Se aumenta la posibilidad de que exista el brote de una enfermedad, precisamente por la concentración y cercanía de las personas. El uso compartido de baños, de dormitorios o de comedores. Esta probabilidad mayor de enfrentar una epidemia, por estar recluido, supone un riesgo a la salud de las personas confinadas, que se traduce en una obligación en de respeto y protección e cabeza del Estado.

7.9.1.5. El tener un servicio de salud claramente defectuoso e ineficiente en las penitenciarías y cárceles, de por sí, es una violación flagrante de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.[432] El sólo

---

[432] Al respecto ver por ejemplo: Corte Constitucional, sentencia T-825 de 2010 (MP Luis Ernesto Vargas Silva). En este caso se resolvió, entre otras cosas: "Segundo. REVOCAR la sentencia proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Florencia, de fecha 21 de febrero de 2012, que revocó el fallo proferido por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de la misma ciudad, teniendo en cuenta las consideraciones antes citadas. En su lugar, CONCEDER, por las razones y en los términos de esta providencia, el amparo de los derechos fundamentales a la vida digna, a la salud, a la comunicación, a la dignidad humana, al trabajo, a la educación, a la recreación, a la alimentación y al buen trato a favor de los accionantes. || Tercero. ORDENAR al Establecimiento Penitenciario Las Heliconias de Florencia (Caquetá) y al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, por intermedio de sus directores: (i) Dentro de los diez (10) días siguientes, si aún no lo han hecho, practicar el examen médico y psicológico de ingreso; adoptar los correctivos necesarios para brindar una atención integral y oportuna tanto en medicina general como especializada; atender las recomendaciones médicas; suministrar oportunamente los medicamentos requeridos conforme con las órdenes médicas; prestar servicio de odontología; agilizar las autorizaciones de exámenes; y dar trámite oportuno a la remisión de los internos a las consultas médicas que requieran. || (ii) Dentro del término de diez (10) días siguientes, disponer lo necesario para garantizar una ración alimenticia adecuada en calidad y cantidad, suministrando una dieta para quienes la necesiten acorde con las disposiciones médicas, y de ser necesario, adquirir recipientes para su correcta entrega. || (iii) Advertir que si aún no lo han hecho, debe permitirse la utilización de los comedores comunitarios. || (iv) Advertir que deben ejercer una continua vigilancia que permita el correcto funcionamiento de las comunicaciones al interior del penal. || (v) Dentro del término de diez (10) días siguientes, establecer un horario adicional de apertura de las celdas con el fin de que los presos puedan hacer sus necesidades fisiológicas durante el día. Adicionalmente, en el término de dos (2) meses, iniciar las gestiones administrativas y presupuestales necesarias para dar inicio a la construcción de nuevos baños. || (vi) En el término de dos (2) meses siguientes, iniciar las gestiones administrativas y presupuestales necesarias para iniciar las obras de infraestructura requeridas para que las visitas conyugales se den dentro de un ambiente que además de contar con un espacio adecuado, se encuentre siempre en condiciones apropiadas de aseo, y ampliando el horario de las mismas. || (vii) En el término de dos (2) meses siguientes, iniciar las gestiones administrativas y presupuestales necesarias para clasificar los reclusos con el fin de que presten distintas actividades dentro del penal; dotar los talleres de los elementos que permitan a los internos cumplir con sus actividades laborales; vincular instructores y docentes para que capaciten a los reclusos en las diferentes áreas de trabajo y estudio; e incrementar el número de guardias con el objeto de brindar un acompañamiento a todos los reclusos en sus actividades. || (viii) Dentro del término de diez (10) días siguientes, adopten las medidas administrativas internas a que haya lugar, que permitan responder las peticiones presentadas por los internos de fondo, en forma clara, precisa y oportuna, esto es, dentro de los 15 días siguientes a la fecha de su recibo, si es preciso incrementando el personal para atender tales solicitudes. || (ix) Advertir que no deben desatender las actividades deportivas y culturales. || (x) Advertir que tienen que proveer a los actores de los implementos necesarios para el debido aseo personal. || Cuarto. ORDENAR al Ministerio de Justicia y del

hecho del encierro puede tener impactos considerables en la salud física y mental de un ser humano, por lo que, carecer de servicios básicos adecuados de salud, es dejar de contar con un servicio público que, se sabe, se requerirá con toda seguridad. Pero cuando a esta violación al derecho a acceder a los servicios médicos que se requieran se suman los graves riesgos de afectación a la salud, dado el estado de cosas, se genera un contexto de muerte; una institución donde se encierra a las personas, se las enferma, y luego, se les cierra la puerta de los servicios del sistema de salud, y se les abre la del cementerio.

Por ello, cuando a los anteriores riesgos se suman las condiciones de deterioro de las instalaciones penitenciarias y carcelarias, la obligación de contar con un servicio de salud adecuado y suficiente en prisión se torna urgente y de impostergable cumplimiento. Las condiciones climáticas extremas en prisión (tener que sufrir temperaturas altas, bajas, o peor aún, ambas), son propicias para deteriorar la salud de los seres humanos y propagar ciertos males o enfermedades. De igual forma, la ausencia de sanitarios (la posibilidad de realizar las necesidades físicas en condiciones higiénicas) o la mala calidad de la alimentación (tanto por su ausencia –estar desnutrido– o por estar deteriorada y poder generar infecciones), tienen claros impactos en la salud.

7.9.1.6. En el caso del derecho a la salud, la afectación no es sólo para las personas sindicadas o condenadas de haber cometido un delito. La guardia también se ve sometida a muchos de los riesgos de salud que sufre la población carcelaria, en especial, cuando las condiciones de alojamiento de estos funcionarios se encuentran igualmente deterioradas. Algunas de las acciones de tutela acumuladas en el presente proceso así lo demuestran. De hecho, en la última de ellas, aquella dirigida contra el Establecimiento penitenciario de Barrancabermeja, en la que el Defensor Regional del Magdalena Medio aboga por la defensa del goce efectivo de las personas privadas de la libertad, pero también de los de aquellas que hacen parte de la Guardia.[433]

7.9.1.7. En materia de salud concretamente, se ha tutelado, entre otras áreas de protección del derecho, (i) el acceso a todas las fases de atención, de

---

Derecho, al Instituto Nacional Penitenciario INPEC y a la Dirección de la Penitenciaria Las Heliconias adelantar todas las gestiones y apropiaciones presupuestales necesarias para dar cumplimiento a lo ordenado en la presente sentencia. || Quinto. ADVERTIR a las respectivas autoridades que, en lo sucesivo, adopten las previsiones para que los nuevos centros de reclusión cumplan, desde el inicio, con todas las condiciones básicas en su infraestructura, con el fin de garantizar los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. || Sexto. EXHORTAR a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación para que, en el marco de sus atribuciones constitucionales y legales, continúen con su labor de vigilancia y control, y verifiquen el cumplimiento del presente fallo, con el objeto último de garantizar de manera efectiva los derechos aquí protegidos."

[433] Ver el apartado (9.2.6.) de las consideraciones de la presente sentencia, así como el Segundo Anexo de la misma, en la que se hace una descripción detallada de los antecedentes de este proceso.

manera integral;[434] (ii) acceso a los servicios de la salud mental,[435] en especial cuando es producto de hechos acaecidos en la propia prisión,[436] (iii) el derecho al diagnóstico,[437] (iv) el derecho a ser intervenido quirúrgicamente de forma oportuna,[438] (v) el derecho a recibir medicamentos;[439] (vi) el derecho a que se atiendan las afecciones de salud sufridas en prisión, incluso con continuidad, luego de salir de prisión;[440] (vii) el derecho a que se atiendan afecciones de salud, que si bien no pongan en riesgo la vida de forma evidente, si impidan una vida en dignidad (como ser operado para no tener que seguir usando bolsas de colostomía);[441] (viii) el derecho a ser trasladado a

---

[434] Corte Constitucional, sentencia T-606 de 1998 (MP José Gregorio Hernández Galindo). En este caso se resolvió, entre otras cosas: "ordenar al INPEC que por conducto de la dirección de la Penitenciaría Nacional de Cúcuta, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes […] disponga la efectiva atención médica del recluso mencionado, la práctica de la radiografía de columna que requiere, la evaluación de la misma, el suministro de los medicamentos y la iniciación y culminación de las terapias que el médico especialista considere necesarios."

[435] También ha dejado de tutelar el derecho a la salud de una persona cuando se considera que las autoridades penitenciarias y carcelarias pueden prestar los servicios requeridos directamente (ver por ejemplo, sentencia T-1168 de 2003 [MP Clara Inés Vargas Hernández]).

[436] Corte Constitucional, sentencia T-324 de 2011 (MP Jorge Iván Palacio Palacio); en este caso se resolvió, entre otras cosas: "resulta imperativo que el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario convoque una junta médica en la que se determine si es necesario el traslado del agenciado a una institución especializada. Atendiendo lo expuesto, se ordenará que en el término de diez (10) días hábiles contados a partir de la notificación de esta providencia, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario convoque una junta médica en la que se analicen y bajo criterios científicos se apruebe o no la viabilidad y la necesidad del traslado del señor [hijo de la accionante] a institución especializada de cuidado mental y se practique al agenciado examen médico que permita establecer con exactitud su estado actual de salud física y mental".

[437] Corte Constitucional, sentencia T-161 de 2007 (MP Jaime Araujo Rentería); en este caso se ordenó a un establecimiento penitenciario (Villavicencio) garantizar a una personas recluida, el acceso al servicio médico para que se le diera un diagnóstico, que se le había negado a pesar de su grave situación (padecía de insuficiencia renal, alteraciones en la excreción urinaria y fecal, cardiopatía hipertensa e hipoglicemia). En la sentencia T-175 de 2012 (MP María Victoria Calle Correa) se decidió, entre otras cosas, que el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC,-Penitenciaría la Picota, y Caprecom EPS-S, vulneraron el derecho a la salud del [accionante] por negarle el acceso al servicio de *resonancia magnética de abdomen*. Al respecto ver también la sentencias T-775 de 2002 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra) y T-687 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett).

[438] Corte Constitucional, sentencia T-233 de 2001 (MP Eduardo Montealegre Lynett). En este caso, por ejemplo, se tuteló el derecho de una persona privada de la libertad en la Cárcel Modelo. Se reiteró lo dicho en la sentencia T-153 de 1998 al respecto.

[439] Ver por ejemplo, la sentencia T-607 de 1998 (MP José Gregorio Hernández Galindo); en este caso se ordena la valoración por parte de los médicos y el suministro de los medicamentos que correspondan.

[440] Corte Constitucional, sentencia T-1474 de 2000 (MP Alejandro Martínez Caballero); en este caso se tuteló el derecho de una persona que quedó parapléjico, luego de caer de un quinto piso en la cárcel en extrañas circunstancias, a recibir servicios de salud. El INPEC debía asegurar el tránsito de sus dependencias a las que correspondan dentro del Sistema de Salud.

[441] En la sentencia T-1499 de 2000 (MP Martha Victoria Sáchica Méndez) se tuteló el derecho a la salud y a la vida digna de una persona que desde el mes de julio de 1999 presentaba quebrantos de salud, a raíz de una agresión física de la que había sido víctima en el interior del penal (una puñalada en el abdomen, razón por la que fue intervenido quirúrgicamente en el Hospital Departamental de Cali). Desde entonces, había tenido que usar *'una bolsa plástica la cual permanentemente tengo que tenerla colgada a la cintura, pues el médico de la cárcel ha dado la orden para que me remitan nuevamente al Hospital para otra operación, pero hasta la presente no me han hecho nada'*, según el mismo lo indicó."

un lugar salubre e higiénico, cuando el riesgo para la salud es mayor. [442]

7.9.1.8. La relación especial de sujeción en la que se encuentra una persona privada de su libertad, implica restricciones importantes para acceder a servicios de salud que se requieran con urgencia. Las restricciones son aún más fuertes si se trata de servicios de salud rutinarios, útiles, o de prevención, lo cual conlleva privar a la persona de los medios necesarios para alcanzar los mayores niveles de salud posible. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha señalado lo siguiente: "*En el campo de la salud es claro que, por su misma circunstancia, quien se encuentra privado de la libertad no goza de autonomía -como la persona libre- para acudir al médico cada vez que lo desee o necesite, y que, por lo general, tampoco le es posible escoger a los facultativos que deban examinarlo, tratarlo u operarlo. Ha de someterse a unas reglas generales y predeterminadas, indispensables por razones de organización y seguridad. || Empero, lo anterior no puede significar que se diluya o haga menos exigente la responsabilidad a cargo del INPEC y de los establecimientos de reclusión, o que pueda el sistema desentenderse de la obligación inexcusable de prestar a todos los presos, en igualdad de condiciones, una atención médica adecuada, digna y oportuna. Por eso, entre otras normas, la del artículo 408 del Código de Procedimiento Penal señala como uno de los derechos del individuo privado de libertad el de* 'ser visitado por un médico oficial y, en su defecto, por uno particular, cuando lo necesite'."[443] Recientemente se ha reiterado esta posición, precisamente a propósito de hechos ocurridos, entre otros, en el la cárcel de Cúcuta, uno de los establecimientos carcelarios que fue tutelado en una de las acciones de tutela acumuladas que se revisan.[444]

7.9.1.9. La jurisprudencia constitucional ha reconocido derechos especiales y diferenciados para algunas poblaciones en materia de salud, en tanto sujetos de especial protección constitucional. Así, por ejemplo, la jurisprudencia ha tutelado el derecho de indígenas privadas de la libertad, a recibir tratamientos de salud alternativos, acordes a sus creencias y sus tradiciones.[445]

---

[442] Corte Constitucional, sentencia T-524 de 1999 (MP Alfredo Beltrán Sierra); en este caso se resolvió, entre otras cosas, ordenar "[…] a la Fiscalía Regional, que la solicitud de traslado hecha por el apoderado del actor, […] Es de advertir, que la solución que adopten las autoridades competentes, bajo ninguna circunstancia, puede poner en riesgo la vida o la salud del demandante. Para asegurar esta situación, las autoridades responsables de adoptar estas decisiones, acudirán al concepto del especialista, doctor Luis Sergio Concha Caicedo, o del que designe el ISS, Unidad Renal de la Clínica Rafael Uribe Uribe de Cali, en coordinación con lo que determinen los médicos forenses, si a ellos se ha acudido"

[443] Corte Constitucional, sentencia T-535 de 1998 (MP José Gregorio Hernández Galindo). En este caso se tuteló el derecho a la salud de una persona recluida en la cárcel de Cúcuta.

[444] Corte Constitucional, sentencia T-175 de 2012 (MP María Victoria Calle Correa). En este caso se reiteró que "[…] en virtud de la relación de especial sujeción entre el Estado y las personas privadas de la libertad, recluidas en los centros penitenciarios y carcelarios del país, es deber del Estado garantizarles a los reclusos el goce efectivo de sus derechos a gozar efectivamente de una adecuada alimentación, a la salud, a contar con suficientes implementos de aseo personal, al suministro suficiente de agua potable, y a instalaciones de reclusión higiénicas. En consecuencia, pasa la Sala a resolver los casos concretos."

[445] Corte Constitucional, sentencia T-214 de 1997 (MP Alejandro Martínez Caballero); en este

7.9.1.10. En materia, de órdenes, la Sala debe resaltar que han existido de distinto tipo y grado. En la mayoría de los casos se han adoptado decisiones judiciales que resuelven puntualmente, las pretensiones concretas presentadas por los accionantes. Pero en otras ocasiones, la Corte, debido a la evidencia de violaciones masivas y sistemáticas del derecho, ha tenido que tomar decisiones que previenen la afectación del resto de la población recluida con el accionante, que se encuentre en condiciones similares de vulneración y amenaza a sus derechos. Desde hace más de una década, por ejemplo, la Corte ha ordenado a las autoridades correspondientes el diseño, creación e implementación de un servicio de salud, capaz de atender adecuadamente a la población reclusa.[446]

7.9.1.11. Ahora bien, como ocurre en otros ámbitos de protección al derecho a la salud, sus prestaciones no son infinitas. Al igual que los niños y las niñas, que también tienen un derecho reforzado a la salud, las personas privadas de la libertad pueden ser sometidas a limitaciones y restricciones razonables y proporcionadas. En tal sentido, la jurisprudencia constitucional ha encontrado casos en los cuales, si bien podría ser útil para un tratamiento de salud el traslado de un preso a otro lugar, es razonable no hacerlo si en el lugar en que está se le atiende adecuadamente y, además, al lugar a donde se le trasladaría tiene problemas (como un alto nivel de hacinamiento).[447]

El derecho a la salud, a su vez, puede dar justificar una limitación o restricción razonable. Así, por ejemplo, se ha indicado que la relación de sujeción en que se encuentran las personas privadas de la libertad, y el deber de garantizar el derecho a la salud, permite al Estado tomar decisiones que impliquen restricciones razonables y proporcionadas. Así, por ejemplo, la jurisprudencia ha avalado algunas restricciones con relación a la población reclusa con VIH/SIDA, siempre y cuando no sean irrazonables o desproporcionadas, como lo es restringir permanentemente el derecho a la circulación por el recinto penitenciario o carcelario, excluyendo la persona de los espacios de trabajo y recreación.[448]

---

caso se tuteló el derecho de un indígena recluido en la Cárcel Modelo, por lo que se ordenó su traslado a la cárcel de Leticia para que pudiera acceder a los servicio de medicina tradicional.

[446] Corte Constitucional, sentencia T-606 de 1998 (MP. José Gregorio Hernández). En este caso se ordenó, entre otras cosas: "al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario 'INPEC' que, en coordinación con los ministerios de Hacienda, Salud y de Justicia y del Derecho y con el Departamento Nacional de Planeación, inicie, a más tardar dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de [la] Sentencia, los trámites administrativos, presupuestales y de contratación que sean indispensables para constituir o convenir un sistema de seguridad social en salud, bajo la modalidad subsidiada, que deberá estar operando plenamente en un término que no podrá exceder del 31 de marzo de 1999 y que cobije a la totalidad de los centros de reclusión del país, para detenidos y condenados."

[447] Corte Constitucional, sentencia T-274 de 2005 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto). En este caso se negó la tutela de una persona privada de la libertad a ser trasladada de centro de reclusión con base en violaciones a la unidad familiar y al derecho a la salud.

[448] Corte Constitucional, sentencia T-577 de 2005 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto). Se ordenó permitir al accionante realizar actividades laborales y educativas y formar al personal de la cárcel en el manejo de personas con VIH/SIDA, entre otras cosas.

7.9.1.12. En síntesis, en un Estado social y democrático de derecho, bajo ninguna circunstancia, puede imponer barreras y obstáculos infranqueables al acceso a los servicios básicos de salud de las personas privadas de la libertad. Cuando un sistema penitenciario y carcelario está en buen estado y funciona correctamente, debe cumplir con esta obligación. Ahora bien, cuando el sistema penitenciario y carcelario está deteriorado porque, por ejemplo, no cuenta con infraestructura adecuada y suficiente, está sobrepoblado, ofrece mala alimentación, no ocupa a las personas ni les brinda la posibilidad de realizar ejercicios físicos o actividades de esparcimiento y, en cambio sí, las expone a riesgos de violencia que pueden afectar su integridad personal o su vida misma, no garantizar el acceso a los servicios de salud es una violación grosera y flagrante del orden constitucional vigente. Es tanto como encerrar bajo llave a personas que se sabe se van a enfermar gravemente, y abandonarlas a su propia suerte. En otras palabras, se trata de una doble violación. Por una parte, el Sistema penitenciario y carcelario *desprotege* el derecho a la salud, al dejar de tomar acciones y medidas orientadas a superar las afecciones a la salud de las personas privadas de la libertad; pero a la vez lo *irrespeta*, por cuanto emprende acciones (recluir a una persona en condiciones extremas, insalubres y no higiénicas) que privan del grado de salud que tenían. No se les asegura gozar de un mejor grado de salud y, además, se les arrebata el que tenían.

7.9.2. *Agua, higiene, aseo y servicios básicos*

7.9.2.1. La jurisprudencia ha resaltado la importancia de garantizarles a las personas privadas de la libertad, el acceso suficiente al agua limpia necesaria para el aseo personal.[449] La Corte Constitucional ha tenido que tomar medidas de protección en varias oportunidades con relación al acceso a los servicios al agua. Precisamente, esta Sala de Revisión ha tenido que pronunciarse en el pasado reciente sobre el acceso al servicio de agua en la Cárcel de Cúcuta, entidad que vuelve a ser cuestionada dentro de uno de los procesos que se resuelven mediante la presente sentencia. En efecto, esta Sala de Revisión decidió que el INPEC –Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario EPMSC de Cúcuta– debía adoptar medidas para respetar los derechos de los accionantes, y demás internos de la torre 1 ala "B" de dicha institución penitenciaria y carcelaria, debido a la situación de acceso a agua potable (sentencia T-175 de 2012).[450] Una de las conexiones que ha

[449] Corte Constitucional, sentencia T-322 de 2007 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa); en este caso se decidió, entre otras cosas que "el Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad de Girón desconoce el derecho […] a la dignidad de los accionantes, al no garantizarles el acceso suficiente al agua limpia necesaria para el aseo personal […]".

[450] Corte Constitucional, sentencia T-175 de 2012 (MP. María Victoria Calle Correa). En este caso se resolvió, entre otras cosas: "al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC,-Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario EPMSC de Cúcuta, que en el término de un (01) mes contado a partir de la notificación de esta providencia, tome las medidas adecuadas, de acuerdo a los parámetros establecidos por esta Sala de revisión en líneas precedentes, para garantizar: (i) Primero, que en el horario de 8:00 pm a 4:45 am los reclusos de la

identificado la jurisprudencia entre el derecho al agua, a la salud y a la higiene, es el derecho constitucional que tiene toda persona privada de la libertad, a poder bañarse sin agua helada o muy fría, especialmente cuando ello implica un riesgo real para la salud de la persona.[451]

7.9.2.2. De forma similar, corresponde a las autoridades penitenciarias y carcelarias suministrar los elementos de aseo, independientemente de que se trate de una persona recluida en condición de condenada o de sindicada.[452] Los relatos periodísticos y de denuncia, evidencian que los problemas de higiene no sólo son aquellos protuberantes que saltan a la vista o al olfato; también se trata de riesgos cotidianos e invisibles, como ocurre en el corte de pelo.[453]

---

torre 1 ala "B" de la institución tengan acceso a cantidades suficientes de agua potable para consumo, y a cantidades suficientes de agua para vaciar los sanitarios de sus celdas; || (ii) Segundo, la suficiente limpieza e higiene de los mismos por lo menos en cuatro momentos del día: al comienzo de la mañana, en la mitad de la mañana, antes del almuerzo y después del almuerzo; || (iii) Tercero, cantidades suficientes de agua durante el día, así sea en baldes, para vaciar los sanitarios y obviamente realizar las demás tareas de limpieza; || (iv) Cuarto, establecer quiénes y cuántos reclusos participarán de esta labor, pero en todo caso el trabajo que resulte de la adopción de esta medida se tendrá en cuenta como trabajo para rebaja de pena; y, || (v) Finalmente, evitar que el agua de los baños del patio se filtre a las celdas cercanas. De la misma forma, si la humedad ha afectado la estructura de dichas celdas, la entidad también deberá corregir esta situación. || De las medidas adoptadas, la Directora del establecimiento penitenciario y carcelario deberá remitir un informe detallado a esta Sala de Revisión, a más tardar en un (01) mes después de su ejecución."

[451] Corte Constitucional, sentencia T-1030 de 2003 (MP Clara Inés Vargas Hernández); para la Corte, tener que bañarse con agua fría a las cinco y cuarto de la mañana (5:15 am) no es en sí un trato contrario a la dignidad humana, "Sin embargo, la medida se torna *desproporcionada,* y por ende, contraria a la Constitución, si se le aplica a un interno que, [por ejemplo] bajo estricta prescripción médica, no deba tomar esos baños de agua helada a esa hora o durante algunos días. En este caso, primará el derecho a la salud sobre el fin legítimo perseguido con la medida. Así pues, cuando se presenten estas circunstancias [como esas], las directivas del penal deberán *inaplicar* la regla contenida en el reglamento interno y hacer primar el derecho fundamental a la salud."

[452] Corte Constitucional, sentencia T-1030 de 2003 (MP Clara Inés Vargas Hernández); se resolvió, entre otras cosas, confirmar el fallo de segunda instancia, según el cual, las directivas del centro de reclusión deben entregarle a los internos, de manera periódica, los elementos de aseo establecidos en el reglamento interno.

[453] Por ejemplo, en su texto *Cárceles, cielo o infierno*, José Luis Mayorga presenta el siguiente relato, producto de vivencias en la Cárcel Modelo de Bogotá: "[…] El día que ingresé a la cárcel modelo de Bogotá en calidad de sindicado llegaron de las diferentes estaciones de Bogotá cuarenta personas más, aquí empezó el tratamiento penitenciario, lo primero que hacen es ingresarnos en un salón apestoso, de cuatro metros por tres metros, en él encontramos dos baños, de los cuales uno está tapado y lleno de excremento, lo cual genera un olor repugnante, allí nos tienen desde las ocho de la mañana hasta las siete de la noche, cuando nos conducen a los patios asignados, éste salón recibe irónicamente el nombre de búnker. Durante nuestra estadía en este lugar, viene un interno que redime pena en calidad de peluquero, vamos pasando uno a uno mientras él, con una máquina desdentada nos pasa la cuchilla número uno, es decir todos quedamos cabezas rapadas, esta tarea se realiza sin la menor norma de higiene, no se limpia la máquina entre cada corte y teniendo en cuenta que dentro del personal que llega como reo, se encuentran algunos que viven en las calles bogotanas como indigentes y su cabello no ha sido lavado y mucho menos cortado durante meses, pronto se verán las infecciones en el cuero cabelludo." MAYORGA G. José Luis (2011) *Cárceles, cielo o infierno. Historias de vida*. Agencia de Reporteros Sin Fronteras. Avellaneda, Bogotá, 2011.

7.10. El derecho de toda persona a las visitas íntimas

7.10.1. Se trata de una línea jurisprudencial iniciada hace muchos años,[454] y que ha evolucionado con el tiempo, de la mano con el resto de la jurisprudencia en materia de libertades y autonomía sexual. La jurisprudencia ha tutelado incluso el derecho de una pareja de personas privadas de la libertad a tener visitas íntimas,[455] decisión que fue reiterada recientemente.[456]

7.10.2. La Corte ha considerado que es irrazonable y desproporcionado, constitucionalmente, sancionar a la persona compañera de una persona recluida en prisión con la prohibición definitiva de ingreso al establecimiento penitenciario y carcelario, debido al impacto que tiene sobre los derechos de imperativo cumplimiento cuyo goce efectivo debe ser asegurado por el Estado.[457]

7.10.3. No obstante, la jurisprudencia ha encontrado razonable que en ciertos casos concretos, por razones de seguridad, se establezcan restricciones o limitaciones razonables y proporcionadas. El juez de tutela debe tener en cuenta si la medida (i) busca una finalidad constitucional (el mantenimiento de la seguridad y el orden público en este caso), (ii) es adecuada respecto al fin, (iii) la medida es necesaria, y (iv) es estrictamente proporcional.[458] En

---

[454] Corte Constitucional, sentencia T-222 de 1993 (MP. Jorge Arango Mejía). Desde esta sentencia se reconoció que si bien podían existir limitaciones razonables, las visitas conyugales "[…] hacen parte del derecho a la intimidad y al respeto de la dignidad humana, como uno de los principios rectores del Estado social de derecho […]". No se impartieron órdenes en el caso concreto por considerar que eran una situación superada.

[455] Corte Constitucional, sentencia T-718 de 2013 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa); se resolvió, entre otras cosas, ordenar a los Directores de los centros de reclusión diseñar un plan para garantizar el goce efectivo del derecho a las visitas íntimas. Ver también la sentencia T-795 de 2006 (MP Clara Inés Vargas Hernández).

[456] Corte Constitucional, sentencia T-474 de 2012 (MP. María Victoria Calle Correa); en este caso la Corte resolvió tutelar el derecho de la accionante, recluida en prisión (Establecimiento Penitenciario y Carcelario "El Pedregal" de Medellín) a ejercer su derecho a la visita íntima con su pareja, también recluido en prisión (su esposo se encontraba en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Yaruma), "bajo condiciones de periodicidad, intimidad, salubridad y seguridad, de acuerdo con las normas de seguridad y disciplina establecidas en el Reglamento del Régimen Interno del centro de reclusión donde se realice la visita íntima."

[457] Corte Constitucional, sentencia T-265 de 2011 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub); en este caso se decidió que "la sanción [de prohibición de ingreso] permanente impuesta a la esposa del accionante, siendo éste un hombre que, aunque tiene sus derechos restringidos por estar en prisión, sólo los puede ver limitados conforme a criterios de proporcionalidad y razonabilidad, vulnera sus derechos fundamentales a la intimidad y a la familia."

[458] Corte Constitucional, sentencia T-269 de 2002 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra). En este caso se consideró que los criterios establecidos se cumplían y que, por tanto, era razonable la limitación impuesta en la penitenciaria de Valledupar. Esta decisión fue reiterada, entre otras, en la sentencia Corte Constitucional, sentencia T-1030 de 2003 (MP Clara Inés Vargas Hernández), así: "[…] la Corte dejó sentado que un examen sobre el reglamento interno de un centro de reclusión en lo que concierne a las visitas íntimas debía tomar en consideración, en su conjunto, los siguientes aspectos: (i) las visitas íntimas se encuentran vinculadas con los derechos la intimidad y la salud en conexidad con la vida, el libre desarrollo de la personalidad y la protección integral de la familia; (ii) la capacidad del centro de reclusión; (iii) el número actual de internos; (iv) la existencia o no de infraestructura adecuada para recibirlas; (v) el derecho que *todos* los internos tienen a recibir visitas íntimas y (vi) la duración de las mismas."

todo caso, incluso en aquellos casos en los que las restricciones o las limitaciones puedan ser razonables, se deben tomar las medidas adecuadas y necesarias para remover hasta donde sea posible los obstáculos y las barreras a los derechos.[459]

7.10.4. La jurisprudencia constitucional ha reconocido la libertad sexual y reproductiva de las mujeres privadas de la libertad. No se les puede exigir, por ejemplo, el uso de anticonceptivos como requisito para que se pueda dar la visita conyugal, con el objeto de evitar embarazos en prisión.[460]

7.11. El derecho a regresar a una sociedad en libertad y democracia

7.11.1. *El Sistema penitenciario y carcelario de un estado social y democrático de derecho debe propender, fundamentalmente, por la resocialización*

7.11.1.1. El sentido último de un sistema penitenciario y carcelario es lograr la resocialización y reintegración de las personas que fueron privadas de la libertad. Al lado de la función retributiva de la pena,[461] la resocialización ha de ser el principal objetivo de la reclusión, junto con la disuasión, la principal garantía de no repetición.[462] Se pretende que la reclusión y la penitencia transformen a la persona que ha atentado gravemente la convivencia en sociedad, para que pueda regresar a vivir sin romper las mínimas reglas de armonía. Las limitaciones que la disciplina impone a las personas recluidas,

---

[459] Corte Constitucional, sentencia T-269 de 2002 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra). La Corte dijo al respecto: "Si bien se aducen motivos de seguridad para que esto sea así, la Sala estima necesario ordenar a los funcionarios de la penitenciaría que se realicen las adecuaciones logísticas necesarias para que la accionante y su compañero ingresen de manera simultánea al cubículo pudiendo aprovechar así el tiempo completo de su visita y, de esta manera, disminuir los obstáculos para el ejercicio del derecho."

[460] Corte Constitucional, sentencia T-184 de 1993 (MP. Carlos Gaviria Díaz); en este caso se decidió, entre otras cosas, que "[la] manera en que la Dirección y la Dependencia de Sanidad de la Cárcel Nacional Femenina, vienen supeditando la autorización de la visita conyugal a que la interna que la solicite, autorice por escrito la implantación de un dispositivo anticonceptivo o la aplicación periódica de una droga con similares efectos, viola el derecho de la señora Medina Torres y de su esposo -la actora es casada y madre de un niño-, a decidir libre y responsablemente si tendrán un segundo hijo y cuándo. Éste, que es un derecho reservado por la Constitución Nacional, de manera privativa, a la actora y a su esposo, no puede ser ejercido libre y responsablemente por sus titulares -la pareja-, porque la Dirección General de Prisiones y la Dirección de la Cárcel, decidieron que la señora Medina Torres buscaría quedar en embarazo, sólo para escapar a un castigo, […]" Al respecto ver también la sentencia T-437 de 1993 (MP Carlos Gaviria Díaz).

[461] Esta forma de justicia retributiva coexiste en el orden constitucional vigente con instituciones propias de justicia restaurativa.

[462] En la sentencia C-430 de 1996 (MP. Carlos Gaviria Díaz) se dijo al respecto: "La pena tiene en nuestro sistema jurídico un fin preventivo, que se cumple básicamente en el momento del establecimiento legislativo de la sanción, la cual se presenta como la amenaza de un mal ante la violación de las prohibiciones; un fin retributivo, que se manifiesta en el momento de la imposición judicial de la pena, y un fin resocializador que orienta la ejecución de la misma, de conformidad con los principios humanistas y las normas de derecho internacional adoptadas." En esta sentencia se estudiaron varias normas de la legislación sobre contravenciones especiales (de la Ley 228 de 1995).

de hecho, encuentran su principal justificación en ser necesarias para lograr tal propósito. La resocialización es una de las principales garantías de no repetición para las víctimas y para los derechos de las personas en general.

7.11.1.2. La privación de la libertad, durante mucho tiempo, no fue considerada un castigo suficiente para un grave delito. La prisión, por lo general, fue usada como un lugar de paso, mientras se recibía el castigo final, muchos de ellos sobre el cuerpo.[463] La cárcel no era una pena adecuada durante la edad media ni como retribución (*retributio*), esto es como equivalencia de la falta cometida,[464] ni tampoco como expiación (*expiatio*), como liberación de las consecuencias nefastas desatadas por el crimen.[465] Se requerirán las nuevas concepciones religiosas y sociales de la Europa protestante para que las visiones del castigo difundido por instituciones católicas como la inquisición, den lugar a la institución de la cárcel.[466] No obstante, será dentro del propio mundo del derecho canónico y eclesiástico católico que las tradiciones protestantes encontrarán algunos de los elementos que hacen parte de las políticas criminales contemporáneas como la

---

[463] Ver al respecto: FOUCAULT, Michele (1975) Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión [Surveiller et punir. Naissance de la prison]. Siglo XXI. México, 2009. MELOSSI, Dario & PAVARINI, Massimo (1977) Cárcel y Fábrica. Los orígenes del sistema penitenciario [Carcere e fabbrica. Alle origini del sistema penitenziario]. Siglo XXI. México, 2010.

[464] Melossi y Pavarini dicen al respecto: "[…] en presencia de un sistema socioeconómico –como el feudal– donde no existía aún […] la idea de 'trabajo humano medido por el tiempo' (léase: trabajo asalariado), la pena-retribución, como intercambio medido por valor, no estaba en condiciones de encontrar en la privación del tiempo un equivalente del delito. Al contrario, el equivalente del daño producido por el delito se encontraba en la privación de los bienes socialmente considerados como valores: la vida, la integridad física, el dinero, la pérdida de estatus." MELOSSI, Dario & PAVARINI, Massimo (1977) *Cárcel y Fábrica.* (p. 20). En este aspecto los autores siguen la teoría general del derecho de Evgueni B. Pasukanis.

[465] Melossi y Pavarini dicen al respecto: "En este sentido, el juicio sobre el crimen y el criminal no se hacía tanto para defender los intereses concretos amenazados por el acto ilícito cometido sino para evitar posibles […] efectos negativos que pudieran estimular el crimen cometido. Por eso era necesario castigar al transgresor, porque sólo así se podía evitar una calamidad futura que podía poner en peligro la organización social. Es debido a ese temor del peligro futuro que el castigo debía ser espectacular y cruel, y provocar así en los espectadores una inhibición total de imitarlo. Si además la justicia divina era el modelo con el que se medían las sanciones, si el sufrimiento se consideraba socialmente como medio eficaz de expiación y de catarsis espiritual como enseña la religión, no existía ningún límite para la ejecución de la pena; de hecho, ésta se expresaba en la imposición de sufrimientos tales que pudieran de algún modo anticipar el horror de la pena eterna. La cárcel, en este perspectiva, no resulta medio idóneo para tal objeto." MELOSSI, Dario & PAVARINI, Massimo (1977) *Cárcel y Fábrica.* (p. 20).

[466] Aunque estas instituciones surgen especialmente en el ámbito protestante, serán recibidas también en el mundo católico. Dice Darío Melossi al respecto: "[…] entre el siglo XVII y el siglo XVIII, una gran sensibilidad invade el mundo católico respecto de los problemas del concreto objeto de la pena. En un escrito de finales del siglo XVII, publicado en forma póstuma en 1724, el benedictino francés Dom Jean Mabillon, reconsiderando la experiencia punitiva de tipo carcelario que había sido propia del derecho penal canónico, formula una serie de consideraciones que anticipan algunas de las afirmaciones típicas del iluminismo sobre el problema de la pena al crimen cometido y a la fuerza física y espiritual del reo, y el problema de la reintegración de éste en la comunidad, encuentran en Mabillon uno de sus primeros defensores." Cárcel y trabajo en Europa y en Italia en el período de la formación del modo de producción capitalista en MELOSSI, Dario & PAVARINI, Massimo (1977) *Cárcel y Fábrica.* (p. 54). *De los delitos y las penas*, la famosa obra de Cesare Beccaria sería publicado en 1764, años después de la obra de Mabillon.

'penitencia' en 'celdas' y 'en silencio',[467] características que, dentro de un nuevo contexto, se sumarán a otros aspectos como el trabajo, usualmente forzado. Un establecimiento para la penitencia de este tipo traía, adicionalmente, beneficios prácticos de carácter administrativo.[468]

7.11.1.3. Las personas privadas de la libertad suelen usar expresiones corrientes de forma inusual, e incluso irónica, lo cual les permite mostrar realidades que el lenguaje ordinario suele enmascarar. Esto ocurre justamente con relación a la aparente disfuncionalidad de la cárcel. Así, mientras que la cárcel se presenta regularmente como la institución a la cual 'no entra el delito' sino la persona, por cuanto está diseñada para transformarla y resocializarla, en el lenguaje carcelario suele llamarse a la prisión 'la universidad', la 'universidad del crimen'; el lugar en el cual las personas, lejos de dejar de delinquir, aprenden a hacerlo mejor, de más variadas maneras y adquieren nuevos contactos y redes de apoyo y de trabajo. Es el fenómeno que se ha denominado 'contaminación criminal' por académicos e instituciones como la Organización de Estados Americanos, OEA, que oficialmente ha sostenido que entiende por qué "[…] *en muchos países de la región los sistemas penitenciarios son considerados verdaderas universidades del delito*."[469] Nacionalmente también es un asunto que ya había sido reportado: las cárceles son universidades del crimen, si no sabes, aprendes, y si sabes, aprendes más.[470]

---

[467] Dicen Melossi y Pavarini al respecto: "Existe, además, una hipótesis –en cierto sentido alternativa del sistema punitivo penal feudal– en la que está claramente presente la experiencia penitenciaria: el derecho canónico penal. ‖ […] El régimen canónico penitenciario conoció varias formas. Además de diferenciarse porque la pena se debía cumplir en la reclusión de un monasterio, en una celda o en la cárcel episcopal, tuvo distintas maneras de ejecutarse: a la privación de la libertad se añadieron sufrimientos de orden físico, aislamiento en calabozo (*cella*, *carcer*, *ergastulum*) y sobre todo la obligación del silencio. Estos atributos […] tienen su origen en la organización de la vida conventual, muy en especial en sus formas de más acendrado misticismo. El influjo que la organización religiosa de tipo conventual tuvo sobre la realidad carcelaria, fue de tipo particular; la proyección sobre el ámbito público-institucional del original rito sacramental de la penitencia encontró su real inspiración en la alternativa religioso-monacal de tipo oriental, contemplativa y ascética. Pero hay que tener presente, como un elemento necesario para el análisis, que el régimen penitenciario canónico ignoró completamente el trabajo carcelario como forma posible de ejecución de la pena." Cárcel y trabajo en Europa y en Italia en el período de la formación del modo de producción capitalista en MELOSSI, Dario & PAVARINI, Massimo (1977) *Cárcel y Fábrica.* (p. 54).

[468] Massimo Pavarini, refiriéndose a los orígenes del Sistema estadounidense, dijo: "La estructura de esta forma de purgar la pena se fundaba en el *aislamiento celular de los internados*, en la *obligación al silencio*, en la *meditación* y en la *oración*. Por medio de este sistema se reducían drásticamente los gastos de vigilancia, y este rígido estado de segregación individual negaba a priori la posibilidad de introducir una organización de tipo industrial en las prisiones. ‖ Este proyecto […] no era completamente original: ya 'la Maison de Force' belga y el modelo del 'Panopticon' de Bentham –que se aplicó parcialmente en Inglaterra– preanunciaban claramente la introducción de la cárcel de tipo celular. […] esta estructura edilicia satisface las exigencias de cualquier institución en la que se necesite tener personas bajo vigilancia' y por lo tanto no sólo cárceles sino también casas de trabajo, fábricas, hospitales, lazaretos y escuelas." La intervención penitenciaria: la experiencia de los estados Unidos de América en la primera mitad del Siglo XIX en MELOSSI, Dario & PAVARINI, Massimo (1977) *Cárcel y Fábrica.* (p. 166).

[469] OEA (2006) La seguridad pública en las américas: retos y oportunidades. OEA, Washington EEUU, 2008 (p. 50).

[470] Este es, precisamente, el título de un texto testimonial de finales de los años setenta, en el que

7.11.2. *El trabajo y los oficios en la prisión*

7.11.2.1. La relación entre la cárcel y el trabajo no es nueva. El trabajo no entró a las prisiones como una nueva forma de buscar la resocialización y la humanización de las personas privadas de la libertad. La relación es de vieja data. De hecho, el origen de la cárcel como se conoce hoy en día y de la fábrica se entrelaza, son dos instituciones que han tenido génesis y desarrollos paralelos.[471] Las tensiones entre el trabajo libre y el trabajo privado de la libertad son históricas, pues aunque tienen rasgos similares, especialmente desde una perspectiva económica, también tienen diferencias significativas.[472] Así, por ejemplo, la función del salario, para el trabajo libre, es una cuestión de retribución y libertad económica, mientras que para el trabajo no libre el 'salario' es un mecanismo de formación y disciplina que, entre otras, simboliza el salario que recibe un trabajador libre.[473] Por supuesto, Colombia no ha sido ajena a vivir esas tensiones durante su historia y en su actualidad. Las discusiones que internacionalmente se han dado sobre la materia desde mediados del siglo XIX en las naciones occidentales, ha impactado el desarrollo de las legislaciones y las políticas nacionales.[474]

7.11.2.2. La jurisprudencia constitucional se pronunció acerca de las diferencias entre el trabajo libre y el no libre, a propósito de una demanda de constitucionalidad contra la norma del Código Penitenciario y Carcelario, que

---

se revela este aspecto del Sistema penitenciario y carcelario colombiano. BEDOYA SEDANO, José Raúl (1980) *La universidad del crimen; si no sabes, aprendes, y si sabes, aprendes más*. Tercera Edición. Impreso en Bogotá, 1980.

[471] Instituciones como las casas de corrección (*bridewells*) o las casas de trabajo (*workhouses*) en Inglaterra, en Amsterdam (*Rasp-huis*) o en Francia (*l'Hôpital*) son antecedentes tanto de las fábricas como de las cárceles contemporáneas. Aquellas instituciones tenían elementos asistenciales, formativos y correccionales, que generaron debates públicos entre gobernantes, empresarios y trabajadores sobre los incentivos perversos que generaba el trabajo no libre en el costo de la mano de obra. En Estados Unidos de América, con condiciones sociales y económicas distintas a las europeas, por otra parte, uno de los sistemas penitenciarios predominantes en el siglo XIX (el sistema de Auburn), se fundaba en dos criterios básicos: confinamiento en soledad (*solitary confinment*) durante la noche y trabajo en común (*common work*) durante el día. Al respecto, ver MELOSSI, Dario & PAVARINI, Massimo (1977) *Cárcel y Fábrica.*

[472] La fábrica es para el obrero una cárcel (pérdida de la libertad y subordinación), así como lo cárcel es una fábrica para quien está recluido (trabajo y disciplina). MELOSSI, Dario & PAVARINI, Massimo (1977) *Cárcel y Fábrica.* (p. 232).

[473] Dice Michel Foucault al respecto: "[…] El trabajo por el cual el recluso subviene a sus propias necesidades convierte al ladrón en obrero dócil. Y aquí es donde interviene la utilidad de una retribución por el trabajo penal; impone al detenido la forma 'moral' del salario como condición de su existencia. El salario hace adquirir 'el amor y el hábito' del trabajo; […] El salario del trabajo en la prisión no retribuye una producción; funciona como motor y punto de referencia de las transformaciones individuales: una ficción jurídica, ya que no representa la 'libre' cesión de una fuerza de trabajo sino un artificio que se supone eficaz en las técnicas de corrección." FOUCAULT, Michele (1975) *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión* (p. 280).

[474] Desde el Congreso Internacional Penitenciario, iniciado en Londres en 1872, esta cuestión ha sido debatida. En Colombia, el debate llevó, por ejemplo, a reformas importantes a la Cárcel conocida como 'el Panóptico' en la década de los años 30. Sobre el tema ver, por ejemplo: POSADA SEGURA, Juan David (2009) *El Sistema penitenciario. Estudio sobre normas y derechos relacionados con la privación de la libertad*. Comlibros. Colombia, 2009.

establece que los días domingos y festivos que no se realice actividad laboral, no se tendrán en cuenta para la redención de la pena (art.100).[475] La demanda consideraba que la norma acusada establecía una limitación a la redención de la pena que es injusta y discriminatoria, pues si no se computa a la persona recluida de la libertad para la redención de la pena los días domingos y festivos, en los cuales no se le permite trabajar, se le desconocen 52 días al año, sin tener en cuenta que '*la mayoría inmensa de quienes están en prisión, laboran únicamente por la redención, despreocupados por los pagos de salario que, cuando lo hay, es muy inferior al mínimo de ley*'. Se declaró constitucional la norma, por considerar que "[…] *es muy diferente la situación material y jurídica a que da lugar el trabajo en condiciones de libertad, del trabajo no forzado, que, salvo las excepciones legales, realizan los reclusos en los centros carcelarios donde purgan una pena*." Para la Corte, la diferencia es que "[…] *el trabajo en dichos centros tiene una finalidad diferente, en el sentido de que busca esencialmente la resocialización del condenado para habilitarlo a que pueda convivir en un medio de libertad una vez cumpla la sanción que le ha sido impuesta, e igualmente de que pueda disminuir el tiempo de la pena*."[476] Sostuvo que la fórmula elegida por el legislador era "*válida, razonable y proporcionada a su finalidad*"; pues la institución de los descansos remunerados forma parte de los principios Constitucionales básicos y el sistema de protección integral del trabajo en condiciones de libertad, no de un trabajo que busca resocializar.[477]

7.11.2.3. La cuestión de la remuneración del trabajo realizado en prisión, también ha sido objeto de revisión por parte de la jurisprudencia constitucional. Por ejemplo, se ha considerado que no se puede discriminar entre personas privadas de la libertad, con relación a la remuneración, sin tener un criterio objetivo y razonable en qué fundar el trato distinto. Así, se ha tutelado el derecho de un preso a que se le bonificara por sus labores, cuando a otras personas recluidas en el mismo establecimiento, sí se les había dado una bonificación económica por realizar labores similares.[478]

7.11.2.4. La jurisprudencia constitucional ha tutelado el derecho a trabajar de una persona privada de la libertad, luego de habérsele prohibido hacerlo como sanción a un acto de indisciplina interna; se reiteró la importancia del trabajo

---

[475] Código Penitenciario y Carcelario, artículo 100.– *Tiempo para redención de pena.* El trabajo, estudio o la enseñanza no se llevará a cabo los días domingos y festivos. En casos especiales, debidamente autorizados por el director del establecimiento con la debida justificación, las horas trabajadas, estudiadas o enseñadas, durante, tales días, se computarán como ordinarias. Los domingos y días festivos en que no haya habido actividad de estudio, trabajo o enseñanza, no se tendrán en cuenta para la redención de la pena. Se subraya la parte declarada exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-580 de 1996 (MP Antonio Barrera Carbonell).

[476] Corte Constitucional, sentencia C-580 de 1996 (MP Antonio Barrera Carbonell).

[477] Al respecto ver también la sentencia T-009 de 1993 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

[478] Corte Constitucional, sentencia T-1326 de 2005 (MP Humberto Antonio Sierra Porto); dijo además la Corte: "Si desde el punto de vista jurídico normativo no existen motivos que puedan llevar a justificar un trato diferenciado, tampoco encuentra la Sala razones de orden fáctico que pudieran llevar a explicarlo. Las bonificaciones constituyen un elemento muy importante de la resocialización, un incentivo de primer orden para los reclusos."

en el proceso de resocialización y de poder actuar para obtener más prontamente la propia libertad.[479] Desde su inicio, la Corte ha resaltado el profundo valor del trabajo en las cárceles, como mecanismo de resocialización y de construcción de paz social y de libertad individual.[480] El trabajo es un derecho de quienes se encuentran en penitenciarias, en cárceles, pero también en detención domiciliaria o en detención parcial en el lugar de trabajo, sin que se pueda discriminar entre trabajo intelectual o material.[481] La jurisprudencia ha indicado que aunque "[de] *las actividades laborales realizadas por los reclusos no se deriva, por consiguiente, una relación laboral en el estricto sentido de la palabra,* [esto no obsta] *para que se deje de garantizar el derecho de los internos a trabajar en condiciones liberadoras o se deje de hacer efectivo el derecho de los reclusos a rehabilitarse, a disminuir su pena y, en la medida de lo posible, a gozar del producto de su trabajo*."[482]

7.11.2.5. En síntesis, si bien el derecho al trabajo de las personas privadas de la libertad enfrenta significativas limitaciones, razonables y proporcionadas constitucionalmente, no es un derecho que pueda desaparecer. Sus ámbitos nucleares de protección no pueden ser desconocidos por completo. El Sistema penitenciario y carcelario está obligado a garantizar el goce efectivo del derecho a realizar trabajos y oficios. En el caso de las personas privadas de la libertad, los ámbitos de protección del derecho al trabajo que se conservan son de vital importancia. Además de existir las razones que toda persona tienen en libertad para trabajar, en la cárcel surgen razones adicionales. La necesidad de ocupar la mente y el cuerpo en alguna actividad de aquellas permitidas, por sanidad mental. Acceder a los beneficios de libertad a da

---

[479] Corte Constitucional, sentencia T-601 de 1992 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz). Al respecto ver también la sentencia T-1303 de 1995 (MP Jaime Córdoba Triviño).

[480] Corte Constitucional, sentencia T-121 de 1993 (MP Vladimiro Naranjo Mesa); en ese caso se consideró al respecto: "El trabajo, en el caso de los establecimientos carcelarios es, además de un instrumento resocializador del individuo autor de un delito, un mecanismo tendiente a lograr la paz; es decir, tiene una doble función: no solo permite que el preso pueda rehabilitarse por medio del ejercicio de una actividad económicamente productiva, sino que inclusive sirve para impedir que el infractor de la ley pueda incurrir en nuevos hechos punibles o, en todo caso, en conductas que, al menos durante el tiempo de reclusión, conlleven al ocio y la vagancia que tantos males originan en la vida carcelaria."

[481] Ver, por ejemplo, la sentencia C-1510 de 2000 (MP José Gregorio Hernández Galindo); en este caso se resolvió declarar exequibles "[…] las expresiones 'centro de reclusión', contenidas en los artículos 80 y 81 de la Ley 65 de 1993, bajo el entendido de que ellas comprenden también los casos de detención domiciliaria o de detención parcial en el lugar de trabajo y sin que se pueda discriminar entre el trabajo material y el intelectual"

[482] Corte Constitucional, sentencia T-865 de 2012 (MP Alexei Julio Estrada). En este caso se resolvió, entre otras cosas: "ordenar a la Dirección de la Establecimiento Carcelario y Penitenciario de Manizales, que en el término de treinta (30) días, contados a partir de la notificación de la presente sentencia, se cumplan los trámites pertinentes para efectuar el reconocimiento de las bonificaciones que corresponden al señor Jorge Álvaro Posada Zapata con motivo de la actividad desempeñada por él como bibliotecario entre el primero (1°) de mayo de dos mil once (2011) y el ocho (8) de agosto de la misma anualidad, los cuales, en todo caso, deberán reconocer horas laboradas por el gestor del amparo con un valor mínimo igual al recibido por los demás reclusos de ese establecimiento que hayan desempeñado actividades bajo la modalidad de administración directa."

lugar. La posibilidad de aprender un nuevo oficio, y, eventualmente, algún tipo de remuneración, con el bienestar material que en una cárcel puede representar, en especial dado el estado de cosas actual.

7.11.3. *La educación en prisión*

7.11.3.1. Una de las actividades en prisión que tiene especial protección por parte de la Carta Política, dado su destacado rol dentro del proceso de reinserción, es la educación. Es quizá, la principal herramienta de intervención con la que cuenta una sociedad democrática para corregir el rumbo de personas igualmente dignas, autónomas y libres. No obstante, como lo evidencian los reportes y diagnósticos evaluados dentro del proceso de la referencia, las condiciones actuales de hacinamiento y sobrepoblación, se suman a los problemas y deficiencias que, de por sí, tiene la oferta de planes y programa educativos en la penitenciarias y las cárceles. En un estado social y democrático de derecho, fundado en el respeto a la dignidad humana, se deja de usar la educación como instrumento de transformación de las personas. Por supuesto, las personas privadas de la libertad conservan, con limitaciones y restricciones razonables su derecho, tanto a aprender como su derecho a enseñar. En esta segunda modalidad, el derecho a la educación adquiere una relación inescindible con el derecho al trabajo, antes mencionado.

7.11.3.2. La jurisprudencia ha tutelado el derecho a que no se impongan obstáculos irrazonables y desproporcionados a las personas, para acceder a los servicios de educación, en especial, cuando tenían confianza legítima de que sí podrían emplearlos. Este fue el caso, por ejemplo, de una persona privada de la libertad, que luego de inscribirse en un programa de educación a distancia y haber invertido un dinero importante en ello, fue remitido a una cárcel en la cual se le dificultaba mantener el contacto con la entidad que prestaba el servicio; la Corte ordenó realizar las acciones que fueran del caso para garantizar el acceso al servicio, o el reconocimiento del dinero que el accionante había invertido.[483] La Corte Constitucional ha insistido en que las autoridades penitenciarias y carcelarias tienen la obligación de generar un ambiente adecuado para la educación y la enseñanza.[484]

7.11.4. *El vínculo con la familia y las personas allegadas*

---

[483] Corte Constitucional, sentencia T-1322 de 2005 (MP Manuel José Cepeda Espinosa); en este caso se resolvió, entre otras cosas, ordenar "[…] al Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario – INPEC – que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación del presente fallo, inicie las gestiones que sean necesarias para garantizar que el actor pueda continuar realizando desde el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Cómbita sus estudios de Administración de Empresas, en el programa a distancia que ofrece la Universidad Santo Tomás de Aquino. Si después de transcurridos quince días hábiles no se observa ninguna posibilidad de que esos esfuerzos fructifiquen, el INPEC deberá reintegrar al interno – o a sus familiares, de acuerdo con lo que disponga – los gastos en que él incurrió para inscribirse y matricularse en la Universidad."

[484] Ver por ejemplo: Corte Constitucional, sentencia T-213 de 2011 (MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

7.11.4.1. Otra de las herramientas más poderosas con que cuenta una sociedad para reintegrar una persona privada de la libertad a su seno, es la relación con los miembros de su familia, y las demás personas amigas y allegadas. El respeto a los vínculos sociales y personales debe ser amplio. Las visiones formales y tradicionales de la familia no pueden generar obstáculos y barreras para el acceso a las personas con que se tiene y guardan los afectos. Puede haber personas formalmente muy cercanas (por ejemplo en grados de consanguineidad), que no representen afectos o sentimientos de solidaridad para quien está recluido. A la vez, pueden existir personas, que sin vínculo de sangre o jurídico alguno, son un bastión de solidaridad y afecto. En una sociedad democrática, estas relaciones humanas no pueden ser truncadas, pues a la vez se estaría obstaculizando uno de los más importantes caminos para que la persona regrese a su comunidad.

7.11.4.2. En tal sentido, por ejemplo, la jurisprudencia constitucional ha tutelado el derecho a la unidad familiar cuando la situación concreta de un niño o una niña supone una vulnerabilidad tal, que se les debe proteger su derecho a no ser separados de su familia de manera reforzada. En este sentido, se ha ordenado realizar traslados para remover, hasta donde sea posible, los obstáculos y las barreras que impiden la unidad familiar.[485] Pero esto no quiere decir que no existan límites razonables al derecho de una familia a mantenerse unida. Incluso, el hacinamiento existente en un centro de reclusión ha sido entendido como un límite razonable para llevar a cabo un traslado, en ciertas circunstancias.[486]

7.11.4.3. Los derechos de los niños y las niñas a estar cerca de sus padres, cuando éstos se encuentran en prisión, está por encima de los derechos de los demás. Esto implica, por ejemplo, que es '*manifiestamente irrazonable*' limitar significativamente las visitas de los menores de edad en una institución de máxima seguridad, en especial cuando hay disponibilidad de recursos materiales, los espacios e instalaciones suficientes.[487] Expresamente,

---

[485] Corte Constitucional, sentencia T-1275 de 2005 (MP Humberto Antonio Sierra Porto); la Corte tuvo en cuenta la situación concreta de los menores: "[…] dadas las circunstancias del caso, a saber, el abandono de los niños por parte de la madre; la carencia de medios económicos para poder visitar al padre; el sufrimiento de los niños por no poder ver a su padre y, en suma, la urgencia de reestablecer la comunicación y el contacto entre el padre y los niños, la renuencia del INPEC a conceder el traslado del señor [accionante] a una cárcel más cercana al lugar de residencia de sus hijos, vulnera de manera grave los derechos de los niños y desconoce, también, el derecho del mismo señor […] a que se protejan los vínculos con su familia, tan significativos para que tenga lugar su resocialización y, en este mismo sentido, su posibilidad de prepararse para la vida en libertad."

[486] Corte Constitucional, sentencia T-274 de 2005 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto). En este caso se negó la tutela de una persona privada de la libertad a ser trasladada de centro de reclusión.

[487] Corte Constitucional, sentencia T-1030 de 2003 (MP. Clara Inés Vargas Hernández). La Corte consideró al respecto: "[…] en este caso, no existen dificultades de orden logístico o de ausencia de infraestructuras. No obstante, las comodidades que se ofrecen, no se compadecen con la extendida frecuencia con que cada visita tiene lugar. La medida reglamentaria se torna además *manifiestamente irrazonable* por cuanto la presencia de los niños en nada compromete la seguridad del penal; […]" por el contrario, para la Corte esas visitas son favorables a la paz y a la convivencia.

se ha considerado que no es razonable limitar o restringir el derecho a la visita de menores a los centros de reclusión por razones de seguridad, más allá de lo estrictamente necesario, por cuanto, "[…] *de conformidad con las* […] *pruebas aportadas por el INPEC está demostrado, por diversos estudios psicológicos, que el contacto frecuente de los internos con sus familias, y en especial con sus hijos, constituye un enorme aliciente, baja los niveles de ansiedad y disminuye los riesgos de suicidio y de agresiones entre internos en los penales*."[488]

7.11.4.4. Pero no sólo se trata de los derechos de los niños y las niñas a no ser separados de su familia. Está en juego también el derecho a la intimidad de la familia. El que un niño o una niña vayan a visitar a una persona que está sindicada o condenada por cometer un acto criminal no es una cuestión que competa al Estado, sino a los adultos responsables correspondientes. Una autoridad carcelaria no puede invadir la intimidad de la familia, con la excusa de estar ejerciendo su legítima función de regulación de la disciplina. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, "[…] *no le corresponde al Estado, de manera alguna, determinar si a los hijos menores de edad de un recluso les conviene o no visitar a sus padres internos. Sin duda, se trata de una decisión que debe ser tomada en el seno de cada familia, sin intromisión alguna. Además, el proceso de resocialización, así se trate de los internos condenados a penas elevadas, pasa porque los vínculos familiares, en la medida de lo posible, se preserven*."[489]

7.11.4.5. Por supuesto, el derecho de los niños y las niñas y los derechos a la unidad familiar deben ser tutelados y protegidos, sin dejar nunca de lado los derechos de las personas de la sociedad en general, y las víctimas en especial, que se podrían ver afectados si, como medida de protección, se dan medidas de libertad a quien no reúne los requisitos establecidos legalmente. Las autoridades administrativas y judiciales deben ponderar en cada caso concreto los intereses y derechos en tensión e impedir que medidas legítimas de protección a la familia, sean utilizadas estratégicamente por ciertas personas para evadir las medidas de privación que, en justicia, deben atender.

7.11.4.6. En sistema de protección de derechos humanos, como el europeo, también se ha resaltado que '*es de suma importancia*' el contacto con la familia y las personas allegadas en el proceso de reinserción y reintegración de quienes han permanecido en prisión, a una sociedad libre y democrática. La necesidad de mantener y desarrollar relaciones interpersonales es un aspecto que se respeta por parte de todos los países de la región.[490]

---

[488] Corte Constitucional, sentencia T-1030 de 2003 (MP. Clara Inés Vargas Hernández).

[489] Corte Constitucional, sentencia T-1030 de 2003 (MP Clara Inés Vargas Hernández). La Corte resolvió, entre otras cosas, ordenar a las directivas del centro de reclusión de Cómbita que en el término de 48 horas, posteriores a la notificación del fallo, diera a los hijos menores de los internos el mismo trato en materia de visitas que aquel que se le da a los adultos

[490] COYLE, Andrew (2008) Manejo de la sobrepoblación penitenciaria: una perspectiva europea, en DAMMERT, Lucía & ZUÑIGA, Liza (2008) *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*. OEA & FLACSO-Chile. 2008.

7.11.5. *Recreación*

Uno de los ámbitos de protección que suele quedar relegado en los procesos de actualización y mejora del Sistema penitenciario y carcelario es el de la recreación. Si no existen planes adecuados para el trabajo y la educación, o servicios adecuados de salud y alimentación, la recreación comienza a adquirir un cierto aire de lujo, de bien suntuario al que, si se puede, más adelante se alcanzará. La Sala reconoce que la urgencia de la alimentación, la salubridad o las visitas íntimas está por encima de la protección a la recreación, pero es precisamente esta situación la que lleva a que se deba prestar especial atención a la recreación. En otras palabras, es razonable constitucionalmente priorizar; de hecho, es un deber. El Estado no puede dar prioridad, sobre derechos cuya protección es urgente, a derechos de menor importancia o que no demandan una protección inmediata. Pero el priorizar no puede implicar excluir. Que la recreación no deba estar en el primer lugar de las prioridades de la política penitenciaria y carcelaria es razonable, pero en modo alguno quiere ello decir que deba estar en el último lugar, o que, sencillamente, se excluya. En especial si se tiene en cuenta la gran cantidad de actividades recreativas que pueden, a la vez, servir para el proceso de educación y de resocialización de las personas.

7.12. Acceso a la administración pública y a la administración de justicia

Para una persona privada de la libertad, el derecho a presentar peticiones a la administración pública, especialmente a las autoridades penitenciarias y carcelarias, es de vital importancia. Es una herramienta básica que le sirve para proteger todos sus derechos. Muchas violaciones o amenazas pueden ser enfrentadas por las personas recluidas, mediante peticiones a las autoridades para que hagan algo, o que dejen de hacerlo. En caso de que esto no sirva, es imprescindible que las personas recluidas cuenten con un mecanismo para controvertir la respuesta de las autoridades, que se materializa o bien mediante procedimientos ante órganos de vigilancia y control del Estado y de defensas y promoción de los derechos fundamentales, o, por supuesto, frente a una autoridad judicial.

7.12.1. *El derecho de petición*

La jurisprudencia constitucional ha tutelado el derecho de las personas privadas de la libertad a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, las cuales deben ser atendidas de forma adecuada y suficiente.[491] Así, el derecho

[491] Corte Constitucional, sentencia T-825 de 2009 (MP Luis Ernesto Vargas Silva); en este caso se decidió que un establecimiento penitenciario y carcelario (en ese caso, el de Acacías, Meta) vulnera los derechos de petición y debido proceso de una persona recluida, cuando al responder sus peticiones se omite explicar claramente al peticionario lo que pregunta (en qué estado se encuentra dentro de su proceso de rehabilitación); esta forma de respuesta no respeta el contenido del derecho de petición. En el caso concreto se decretó la carencia actual de objeto.

de petición ha servido para garantizar el acceso a traslados de personas que ven afectados otros derechos de manera grave, como el estar lejos de la familia y de personas allegadas.[492]

Además de tutelar el derecho de petición, la jurisprudencia constitucional ha tomado medidas para que las personas privadas de la libertad tengan conocimiento del alcance del mismo y su ámbito de protección, a la vez que ha remitido la información respectiva a las autoridades de control correspondiente, para que adopten las medidas correctivas que sean del caso, ante la evidente y grave violación de éste derecho.[493]

7.12.2. *Acceso a la justicia, indispensable sobre todo en condiciones de hacinamiento*

Las políticas de traslado como solución a la crisis por hacinamiento, entran en tensión con los derechos de los reclusos. Concretamente con su derecho a no ser separado de su familia, tan importante en el contexto de la resocialización y reintegración de las personas en prisión. De forma similar, los traslados también pueden impactar el derecho al acceso a la justicia y el derecho a la defensa de la personas recluida en la libertad. De hecho, en el año dos mil (2000), los problemas estructurales en esta materia llevaron a la Corte Constitucional a declarar nuevamente un estado de cosas inconstitucional en el contexto del Sistema penitenciario y carcelario.[494] Nuevamente la Corte

---

[492] Al respecto ver, por ejemplo, la sentencia T-311 de 2011 (MP Juan Carlos Henao Pérez).

[493] Corte Constitucional, sentencia T-479 de 2010 (MP Juan Carlos Henao Pérez). En este caso se resolvió, entre otras cosas: "*COMPULSAR* copias de la decisión a la Procuraduría General de la Nación y al Ministerio del Interior y de Justicia para que investigue las posibles faltas disciplinarias correspondientes a la negligencia u omisión en la tramitación de la petición y la notificación de las providencias al tutelante por parte del INPEC de Bellavista, así como los supuestos hechos de corrupción denunciados por el tutelante, relacionados con que para obtener los beneficios de redención de penas se tiene que pagar. || *Cuarto: ADVERTIR* al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario de la cárcel Bellavista para que no siga incurriendo en conductas que atenten contra los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad como el derecho de petición o el debido proceso, ya que los reclusos son sujetos vulnerables debido a que son personas de especial sujeción al estado. || *Quinto: PUBLICAR en* sitio visible del establecimiento penitenciario lo dispuesto en los numerales 3.1.6, 3.1.7, 3.1.8 y 3.1.9 de esta providencia para que los reclusos y los funcionarios del INPEC de la cárcel de Bellavista tengan conocimiento de la decisión de esta Sala, de manera que sea una forma de reparación no pecuniaria del daño causado al tutelante en el ejercicio de su derecho de petición y del debido proceso, y para que se tenga como una forma de pedagogía constitucional tanto para los reclusos como para los funcionarios del INPEC en la tutela de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad."

[494] Corte Constitucional, sentencia T-966 de 2000 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz). El problema lo presentó la Corte en los siguientes términos: "[…] las circunstancias planteadas en este caso dan lugar a la declaración de un estado de cosas inconstitucional. En efecto, la necesidad de recluir en la cárcel del distrito judicial de Cali a quienes, estando en otro establecimiento de la región, presenten problemas de seguridad, sumado a la falta de personal de guardia, a los problemas de orden público de la zona y al número creciente de solicitudes judiciales de remisión, no puede sino conducir al aplazamiento de los traslados y, en consecuencia, a la indefinida postergación del correspondiente proceso penal. No cree la Corte necesario manifestar los efectos que para la recta administración de justicia, los derechos de los reclusos y el control de la impunidad podría tener la dilación injustificada de un proceso criminal en el que se ha dictado y hecho efectiva una orden de detención."

puso de presente que la situación no dependía de ninguna autoridad en concreto, sino de la coordinación y adecuada interacción entre sus miembros. Se ordenó a las autoridades correspondientes "[…] *diseñar estrategias y directrices internas de comunicación interinstitucional, de manera tal que los jueces y fiscales puedan coordinar con las autoridades del INPEC, y estas últimas, con la fuerza pública, la remisión oportuna y adecuada de las personas recluidas en establecimientos ubicados en una localidad distinta de aquella en la que se surte el proceso en su contra*."[495] Se indicó que esta decisión debía cumplirse en el contexto de las órdenes impartidas en la sentencia T-153 de 1998,[496] y se cuestionó fuertemente las actuaciones del INPEC pues a su parecer "[…] *nada justifica o excusa las conductas negligentes o dilatorias del INPEC,* [pues este Instituto] *tiene la obligación perentoria de cumplir las órdenes de los jueces y, en consecuencia, debe adecuar su estructura y funciones a los imperativos que le impone el deber de remisión oportuna y segura de los reclusos a las diligencias judiciales de rigor. Precisamente por encontrar incumplido éste deber, la Corte concederá la acción de tutela en el caso singular de los actores*."[497] El goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, no puede depender de las condiciones concretas y específicas de un sistema penitenciario y carcelario en crisis. Por el contrario, es el sistema penitenciario y carcelario el que se debe adecuar a las exigencias propias de la función de respetar, proteger y garantizar los derechos fundamentales de las personas en prisión. La dignidad humana debe ser una de las medidas y los patrones de construcción del estado social de derecho.

Se deben tomar medidas adecuadas y necesarias para asegurar que una persona privada de la libertad cuente con una defensa ante la justicia, pertinente y adecuada. Es una dimensión de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.[498]

---

[495] Corte Constitucional, sentencia T-966 de 2000 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

[496] Corte Constitucional, sentencia T-966 de 2000 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz). Dijo la Corte: "Adicionalmente, es necesario que, en cumplimiento de la sentencia T-153 de 1998, se destinen mayores recursos para garantizar la seguridad en los centros penitenciarios. Finalmente, dentro del término señalado, las autoridades involucradas deben realizar los estudios y proyecciones necesarios para conocer la bondad de la implementación de nuevas tecnologías que permitan la adecuada administración de justicia en casos en los cuales resulte imposible – o en exceso riesgoso - el traslado de la persona privada de la libertad a la sede del juzgado respectivo."

[497] Corte Constitucional, sentencia T-966 de 2000 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), esta decisión fue reiterada, entre otras, en las sentencias T-1047 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra) y T-311 de 2011 (MP Juan Carlos Henao Pérez).

[498] Corte Constitucional, sentencia T-1212 de 2003 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). En este caso se decidió que dejar de apelar una sentencia condenatoria no implica, de por sí, tener una defensa técnica que desconozca el debido proceso y el derecho de defensa. No obstante, se consideró que era necesario asegurar los derechos del accionante. Se dijo al respecto: "[…] la Corte considera que, en este caso particular, el derecho a la defensa técnica del sindicado es protegido de una manera más efectiva si la Defensoría del Pueblo, en concordancia con la manifestado por dicha entidad, designa un defensor público que (i) estudie si durante el proceso penal referido no le fue desconocido el derecho al debido proceso, (ii) ejerza su defensa técnica durante la ejecución de su condena, (iii) interponga los recursos o acciones judiciales que considere pertinentes, después de analizar el proceso penal en su conjunto, así como la situación actual del condenado, y (iv), adopte las demás decisiones que estime adecuadas. Por lo tanto, para

La jurisprudencia ha reconocido varias garantías frente a los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad. En primer lugar, la posibilidad de determinar el funcionario judicial encargado de conocer el caso; "[…] *el derecho de acceso a la administración de justicia implica que existe un juez competente para decidir cada caso de acuerdo con criterios legales predeterminados por la ley. Es decir, que el ciudadano goza de certidumbre sobre la autoridad judicial y las competencias que le son atribuidas a la misma, con el objeto de que se pronuncie sobre su causa*."[499] (principio del juez natural). En segundo lugar, el juez competente debe resolver las peticiones presentadas, mediante procesos que "[…] *deben ser desarrollados en un término razonable y sin dilaciones injustificadas*", para garantizar una justicia pronta y cumplida.[500] El Código Penitenciario y Carcelario se ocupa de regular los deberes propios de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad, en el contexto penitenciario y carcelario. A los jueces de ejecución de penas (art. 51, Ley 65 de 1993) les corresponde garantizar la legalidad de la ejecución de las sanciones penales, teniendo contacto directo en los centros de reclusión.[501] Además de las competencias fijadas en la legislación penal, es de especial importancia en el ámbito carcelario la obligación que tienen los jueces de ejecución de penas para "*verificar las condiciones del lugar o del establecimiento de reclusión donde deba ubicarse la persona condenada, repatriada o trasladada.*" Las autoridades carcelarias y de administración judicial, dentro de sus competencias, tienen la obligación de garantizar la disponibilidad del servicio judicial en los centros de reclusión asignados, en condiciones de accesibilidad.[502] Actualmente se encuentra en debate en el Congreso una reforma sobre la legislación carcelaria vigente, que pretende modificar los textos legales, con el fin de hacerlos más efectivos y eficientes.[503]

La acción de tutela (la posibilidad de reclamar la protección inmediata del goce efectivo de un derecho fundamental ante una violación o una amenaza, por parte de un juez de la República,) es un derecho fundamental autónomo de importancia capital en el orden constitucional vigente, en tanto es la herramienta para garantizar el goce efectivo de todos los derechos

---

estos efectos, la acción de tutela será concedida."

[499] Corte Constitucional, sentencia T-753 de 2005 (MP. Jaime Araújo Rentería).

[500] En la sentencia T-753 de 2005 (MP. Jaime Araújo Rentería) se consideró al respecto que "[…] en una sociedad democrática, la lentitud de la administración de justicia coloca al ciudadano en un estado de indefensión que amenaza el ejercicio de sus derechos y por ende, aquellas acciones que extralimiten periodos de ejercicio procesal contradicen los propósitos del Estado de derecho."

[501] Desde 2004 la versión original del artículo 51 de la Ley 65 de 1993 (Código Penitenciario y Carcelario) fue modificado por el Decreto 2636 de 2004 del Presidente de la República, expedido en ejercicio de las competencias conferidas por el Acto Legislativo N° 03 de 2002.

[502] Artículo 51, Ley 65 de 1993, parágrafo.

[503] El 15 de mayo de 2013 se presentó ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes el Proyecto de ley número 256 de 2013 orientado a reformar el Código Penitenciario y Carcelario (Gaceta del Congreso, N° 298 de 2013). [Nota: el Proyecto de ley fue aprobado como la Ley 1709 de 2014 que reformó, entre otras disposiciones del Código, el artículo 51].

fundamentales, incluyendo el de presentar tutela. En el caso de las personas privadas de la libertad, por estar en una relación de especial de sujeción en un Sistema penitenciario y carcelario, en crisis, que muchas veces implica un peligro grave, real e inminente, la acción de tutela adquiere un lugar protagónico y estratégico. No sólo se permite asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales, en general, sino que, además, permite a las autoridades tener noticia de graves amenazas que están teniendo lugar. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que la acción de tutela es un derecho protegido de forma especial para personas privadas de la libertad, de hecho ha reconocido que la posibilidad de impugnar la sentencia de primera instancia de una acción de tutela, es en sí, un derecho fundamental.[504]

7.13. De nuevo un estado de cosas contrario a la Constitución Política

7.13.1. En síntesis, el Sistema penitenciario y carcelario se encuentra nuevamente en un estado de cosas inconstitucional. Se trata de una situación que si bien no es idéntica a la vivida en 1998, en especial por el rol y las actuaciones estatales frente al problema, se ha desarrollado poco a poco, con una clara tendencia a agravarse. Es un estado de cosas que compromete, principalmente, la dignidad humana, reconocida por igual a toda persona, tal como lo ha resaltado la jurisprudencia constitucional vigente. Las personas privadas de la libertad están en una relación de sujeción que faculta a las autoridades penitenciarias y carcelarias a restringir ciertos derechos, de forma razonable y ponderada. Pero a la vez, la condición de reclusión bajo la autoridad del Estado, impone en éste la carga de garantizar el goce efectivo de dimensiones básicas y mínimas de los derechos fundamentales, de forma inmediata e inaplazable, a pesar de que en ocasiones se impongan gastos. Hay ciertas condiciones de indignidad que un estado respetuoso de la Carta Internacional de Derechos no puede, bajo ninguna circunstancia justificar. Por supuesto, la ausencia de capacidad económica es uno de esos argumentos que no puede justificarse para desconocer los mínimos de respeto más básicos que merece un ser humano.

7.13.2. El estado de cosas del Sistema penitenciario y carcelario, como un resultado de la política criminal en general, ha afectado en gran medida a los grupos más vulnerables de la sociedad. Los desperfectos estructurales del Sistema se han ensañado, por los problemas de selectividad propios del derecho penal y sus instrumentos de aplicación, han generado daños y costos

---

[504] En la sentencia T-034 de 1994 (MP José Gregorio Hernández Galindo) la Corte Constitucional decidió que "[…] al resolver el Tribunal que contra su [sentencia de tutela] 'no procede recurso alguno', bloqueó el paso del peticionario a la impugnación y, por tanto, desconoció francamente uno de sus derechos constitucionales, tan importante como la acción de tutela en sí misma." El juez de tutela de primera instancia había negado la impugnación de una personas sindicada por la Fiscalía, al considerar que la acción no había sido negada de fondo, sino rechazada de plano [*in limine*], por considerarla claramente improcedente. La impugnación da derecho a los accionantes a que se debata en segunda instancia, ante un segundo juez, el fondo de la solicitud, pero también su procedencia.

en los derechos de las personas que han tenido que asumir grupos sociales frente a los cuales, el Estado tiene un especial deber constitucional de protección. Esta situación de marginalidad previa de la población recluida, se suma a la exclusión que se añade por el hecho de haber sido privado de la libertad, así sea preventivamente. Así, por ejemplo, se restringe sus derechos políticos, excluyendo aún más a las personas privadas de la libertad de los debates y la deliberación en democracia. Si la mayoría de las personas en prisión veían sus intereses y preocupaciones excluidas de la deliberación democrática, y las posibilidades de cambiar esa situación eran limitadas por su condición de exclusión y marginalidad, el paso por la cárcel sólo agrava y acentúa esa situación de exclusión.

7.13.3. Una persona privada de la libertad privada en condiciones dignas supone al menos, además de la protección a su vida e integridad física y mental, una reclusión libre de hacinamiento; en una infraestructura adecuada; no ser sometida a temperaturas extremas, en especial en los momentos de reposo y descanso; acceso a servicios públicos básicos, especialmente al agua potable; alimentación adecuada y suficiente; a un ambiente salubre e higiénico; acceso a los servicios de salud que se requiera; a servicios de aseo y utensilios; el respeto a la visitas íntimas. Tiene derecho a que su encierro tenga como propósito principal un proceso de resocialización en el que el trabajo, la educación, la recreación y las relaciones familiares y con las personas allegadas deben tener roles preponderantes. Finalmente, como medio para asegurar el respeto de los derechos fundamentales, y poder enfrentar las diferentes amenazas y violaciones a las que se está sometido, son esenciales los derechos a presentar peticiones a la administración pública y a acceder a la administración de justicia. Especialmente, son garantías que se requieren con urgencia en un estado de cosas como el actual que, en razón al hacinamiento, lleva a que se requieran más de estos canales de acceso al Estado, pero a la vez los obstaculiza y dificulta. Es decir, el hacinamiento lleva a que se demande más de un servicio de acceso a la administración y la justicia que, al ser de por sí precario, colapsa.

7.13.4. Ahora bien, buena parte de los derechos fundamentales que se encuentran comprometidos, bien sean de libertad o derechos sociales, suponen facetas prestacionales que demandan una acción importante y decidida del estado. En otras palabras, el goce efectivo de los derechos fundamentales violados y amenazados a las personas privadas de la libertad en el Sistema penitenciario y carcelario, en especial en los Establecimientos penitenciarios y carcelarios que fueron objeto de tutela dentro de alguno de los procesos acumulados, dependen de las políticas públicas que se establezcan para el efecto. Cuál ha de ser el rol del juez constitucional en este tipo de casos es una cuestión que la jurisprudencia constitucional viene desarrollando desde hace varios años y que a continuación se pasa a exponer, considerando, especialmente, el caso de las políticas penitenciarias y carcelarias, como parte de una política criminal general.

8. Toda persona que está privada de la libertad, o puede estarlo, tiene el derecho constitucional a que exista una política criminal y carcelaria respetuosa de su dignidad y orientada a materializar el goce efectivo de sus derechos; el estado de cosas actual de la política criminal desconoce los mínimos constitucionales

La jurisprudencia de esta Corte, ha resaltado la relevancia constitucional de las políticas públicas de las cuales depende el goce efectivo de los derechos fundamentales. El juez de tutela tiene que comprender las complejidades que demanda al Estado cumplir las obligaciones de proteger las facetas de carácter prestacional o progresivo de los derechos constitucionales. Pero eso no implica que el juez de tutela pueda hacer caso omiso de la las violaciones o amenazas que se prueben y verifiquen en los procesos de tutela. Como ha dicho la Corte, la progresividad no es un permiso para incumplir obligaciones constitucionales; "[…] *justifica la imposibilidad de exigir judicialmente en casos individuales y concretos, el inmediato cumplimiento de todas las obligaciones que se derivarían del ámbito de protección de un derecho constitucional, pero no es un permiso al Estado para que deje de adoptar las medidas adecuadas y necesarias orientadas a cumplir las obligaciones en cuestión, valga repetir, progresivamente. Para la jurisprudencia* 'el que una prestación amparada por un derecho sea de carácter programático no quiere decir que no sea exigible o que eternamente pueda incumplirse '[505]. "[506] Las personas privadas de la libertad en las penitenciarías, las cárceles y cualquier otro tipo de centro de reclusión en Colombia, tienen derecho a que sus derechos fundamentales sean respetados, protegidos y garantizados efectivamente. La importancia de las obligaciones por cumplir y la necesidad de tener que construir políticas públicas complejas de largo aliento para lograrlo, no son una justificación válida para dejar de tomar las medidas adecuadas y necesarias para, progresivamente, asegurar los derechos. En especial, aquellas dimensiones de los derechos de las personas privadas de la libertad que se requieren con urgencia y, por tanto, su cumplimiento es inaplazable.

---

[505] Corte Constitucional, sentencia T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), en este caso se dice al respecto: "(…) *si la exigibilidad de la prestación protegida por la dimensión positiva del derecho fundamental depende del paso del tiempo, no es aceptable que en el año 2002, por ejemplo, una entidad del Estado dé la misma respuesta que daba en 1992 cuando se le exigía el cumplimiento de un derecho de éste tipo, que es su obligación hacer cumplir. A medida que pasan los años, si las autoridades encargadas no han tomado medidas efectivas que aseguren avances en la realización de las prestaciones protegidas por los derechos constitucionales, gradualmente van incurriendo en un incumplimiento cuya gravedad aumenta con el paso del tiempo*." Esta posición ha sido reiterada, entre otras, en las sentencias T-739 de 2004 (MP. Jaime Córdoba Triviño) –en este caso se precisó el alcance del principio de progresividad, a propósito de la continuidad en las condiciones de acceso al servicio de salud–, y la sentencia T-884 de 2006 (MP Humberto Antonio Sierra Porto) –este caso precisó los alcances del principio al acceso a la educación para personas con discapacidad–.

[506] Corte Constitucional, sentencia T-760 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). Esta posición ha sido reiterada, entre otras, en las sentencias T-249 de 2009 (MP Clara Elena Reales Gutiérrez) y T-542 de 2009 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y T-942 de 2009 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

A continuación se hará referencia a los mínimos constitucionales que debe respetar una política pública de la cual dependa el goce efectivo de un derecho fundamental. Posteriormente, en la segunda parte de este capítulo, se mostrará por qué el estado de cosas en que se encuentra el Sistema penitenciario y carcelario, contrario al orden constitucional vigente, supone un desconocimiento de los parámetros constitucionales mínimos que debe respetar toda política penitenciaria y carcelaria, entendida como parte integral de la política criminal en general.

8.1. El Estado tiene el deber constitucional de diseñar e implementar una política pública escrita, que garantice progresiva y sosteniblemente, el goce efectivo de las facetas prestacionales de los derechos fundamentales que no sean de inmediato cumplimiento

La jurisprudencia constitucional ha sostenido que si bien el carácter prestacional de los derechos constitucionales está 'estrechamente' relacionado con los derechos económicos, sociales y culturales, no se trata de dos categorías idénticas, que coincidan plenamente.[507] Esto ha sido establecido, precisamente, en sentencias en las cuales se ha tutelado facetas prestacionales de derechos de libertad, como el derecho a la locomoción.[508] Por eso, la categoría 'derechos de libertad' no coincide con la categoría 'derechos no prestacionales' o 'derechos negativos'; existen muchas facetas de los derechos sociales, económicos y culturales, que son de carácter negativo y su cumplimiento no supone la actuación del Estado o de los particulares sino su abstención, a la vez que existen muchas facetas de los derechos de libertad que suponen la acción decidida y amplia del Estado, para poder garantizar su

---

[507] En la sentencia T-427 de 1992 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz) consideró al respecto lo siguiente: "*Los derechos prestacionales de rango constitucional tienen una estrecha relación con los derechos sociales, económicos y culturales del capítulo 2, título II de la Constitución, pero no se identifican con ellos. También los derechos de libertad —derechos civiles y políticos fundamentales— pueden contener un elemento prestacional. En términos generales, el carácter prestacional de un derecho está dado por su capacidad para exigir de los poderes públicos y, en ocasiones de los particulares, una actividad de hacer o dar derivada del mismo texto constitucional.*" Esta decisión ha sido reiterada, entre otras ocasiones, en la sentencias T-595 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), T-792 de 2005 (MP. Clara Inés Vargas Hernández), T-133 de 2006 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto), T-884 de 2006 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto) y T-760 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

[508] La clasificación de los derechos fundamentales constitucionales que los agrupa por generaciones debe tener una relevancia académica, más no jurídica o conceptual; para la Corte, "[l]*a creencia de que los derechos de libertad no suponen gasto y que en cambio los derechos sociales, económicos y culturales sí, ha llevado a salvaguardar decididamente la protección inmediata de los primeros, mientras que la de los segundos no*" Corte Constitucional, sentencia T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa); en este caso se tuteló el derecho a la libertad de locomoción de un discapacitado, en una de sus facetas prestacionales. Esta decisión, en especial lo referente al carácter prestacional de algunas facetas de todos los derechos fundamentales (de libertad o sociales), ha sido reiterada en varias ocasiones, entre ellas, por ejemplo, en las sentencias T-276 de 2003 (MP Jaime Córdoba Triviño), T-520 de 2003 (MP Rodrigo Escobar Gil), T-025 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-792 de 2005 (MP Clara Inés Vargas Hernández), T-133 de 2006 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-760 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-908 de 2011 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), T-143 de 2010 (MP María Victoria Calle Correa), T-442 de 2013 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub); así como en el Auto 095 de 2010 (MP Jorge Iván Palacio Palacio).

goce efectivo. Por eso ha sostenido la Corte:

> "[…] la condición de '*prestacional*' no se predica de la categoría '*derecho*', sino de la '*faceta de un derecho*'.[509] Es un error categorial hablar de '*derechos prestacionales*', pues, como se dijo, todo derecho tiene facetas prestacionales y facetas no prestacionales."[510]

8.1.1. *Facetas prestacionales de aplicación inmediata*. Aunque las fallas en las políticas públicas de las que depende el goce efectivo de un derecho fundamental, usualmente requieren tiempo suficiente para que las autoridades competentes diseñen las medidas que se requieren y las implementen, existen casos en los que no hay lugar a esperas. A propósito de la facetas prestacionales del derecho a la salud, la jurisprudencia constitucional indicó:

> "Algunas de las obligaciones que se derivan de un derecho fundamental y que tienen un carácter prestacional, son de cumplimiento *inmediato*, bien sea porque se trata de una acción simple del Estado, que no requiere mayores recursos (por ejemplo, la obligación de suministrar la información de cuáles son sus derechos a los pacientes, antes de ser sometidos a un tratamiento médico),[511] o porque a pesar de la movilización de recursos que la labor implica, la gravedad y urgencia del asunto demandan una acción estatal inmediata (por ejemplo, la obligación de adoptar las medidas adecuadas y necesarias para garantizar la atención en salud de todo bebé durante su primer año de vida –art. 50, CP–).[…]."[512]

Así, por ejemplo, hay dimensiones del derecho de acceso al agua que pueden esperar a que se lleven adelante las acciones adecuadas y necesarias, en el

---

[509] En la sentencia T-595 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), la Corte estudió la acción de tutela de un ciudadano que consideraba que una de las entidades que opera el sistema de transporte público de Bogotá, –Transmilenio S.A.–, violaba su derecho a la libertad de locomoción y desconocía la especial protección que la Constitución le brinda, al no haber garantizado la accesibilidad a las rutas periféricas [rutas alimentadoras] del Sistema a las personas con discapacidad –en concreto, personas en silla de ruedas–. La Corte resolvió el caso a favor del accionante. La Corte consideró que el derecho de los discapacitados para acceder al sistema de transporte público en condiciones de igualdad supone una faceta prestacional de la libertad de locomoción de carácter progresivo, por cuanto requiere "*tiempo para diseñar y planificar, así como la necesidad de apropiar y destinar recursos para adecuar las condiciones existentes*". Por eso, el cumplimiento pleno e integral de esta faceta del derecho no puede ser exigido de forma instantánea. De acuerdo con la Corte, en este campo, como en otros, "[e]*s preciso que gradualmente se vayan implementado las diversas políticas que aseguren a los discapacitados su inclusión a la sociedad*."

[510] Corte Constitucional, sentencia T-760 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). Esta posición acerca del error categorial que supone calificar un derecho completamente como prestacional y no a algunas de sus facetas, ha sido reiterada, entre otras, en las sentencias T-235 de 2011 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva), C-372 de 2011 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-175 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa), T-594 de 2013 (MP Luis Ernesto Vargas Silva).

[511] Resolución 13437 de 1991, Ministerio de la Salud (hoy de la Protección Social).

[512] Corte Constitucional, sentencia T-760 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

tiempo requerido usualmente para tal finalidad, pero hay otras que no. La vida, no sólo la humana, no es posible sin agua potable. Por tanto, restricciones y limitaciones graves al acceso al agua, así dependan de complejas acciones estatales, no pueden demorarse en el tiempo indefinidamente. En tales eventos, la jurisprudencia ha ordenado que junto a las acciones de política pública de corto, mediano y largo plazo, se diseñen e implementen medidas temporales y paliativas de manera inmediata.[513]

8.1.2. *Facetas prestacionales de aplicación progresiva*. En otros casos, las obligaciones de carácter prestacional derivadas de un derecho fundamental deben cumplirse de forma *progresiva*; requieren acciones y recursos, públicos y privados, que se implementan a lo largo del tiempo, mediante planes y programas en los que participan diversas agencias y estamentos. El cumplimiento de este tipo de obligaciones de carácter progresivo "[…] *no se satisface con la simple actuación estatal, ésta debe ser ajustada a la Constitución, por lo que debe estar encaminada a garantizar el goce efectivo de los derechos*."[514] La jurisprudencia ha abordado tres (3) cuestiones esenciales que se deben resolver en los casos en los que la acción de tutela es utilizada para invocar la protección de una faceta prestacional de un derecho constitucional: (i) ¿Cuándo una política pública de la que depende el goce efectivo de un derecho fundamental es contraria al orden constitucional vigente? (ii) ¿Qué debe hacer el juez de tutela luego de constatar que una política pública viola los límites constitucionales? Y, finalmente, (iii) ¿en qué circunstancias el juez constitucional puede entender que las acciones de una política pública que violaba la Constitución, son suficientes y permiten entender cumplida la decisión de tener que suspender la amenaza? Pasa la Sala a mostrar cómo ha abordado la jurisprudencia estas tres cuestiones.

8.1.2.1. *Cuándo hay violación*. La primera cuestión que un juez de tutela debe establecer es cuándo una política pública de la que depende el goce efectivo de un derecho fundamental es contraria al orden constitucional vigente. Es obvio que cuando el Estado no ha hecho nada para respetar, proteger o garantizar el derecho invocado por una persona ha incumplido sus obligaciones constitucionales. Pero como se dijo, la mera acción del Estado no implica, de por sí el cumplimiento de las obligaciones constitucionales con relación a tales derechos. En otras palabras, las administraciones que omiten

---

[513] Corte Constitucional, sentencia T-418 de 2010 (MP María Victoria Calle Correa); en este caso se resolvió ordenar, entre otras cosas las siguientes medidas: "Mientras el plan específico que se adopte pueda ser implementado, se ordenará a la Alcaldía de Arbeláez que adopte las medidas adecuadas y necesarias para asegurar el acceso a un mínimo de agua potable a las personas del sector. Empleando el medio que considere adecuado para el efecto y realizando las alianzas y compromisos que sean del caso, la Alcaldía de Arbeláez deberá concertar una media paliativa mientras se asegura el goce efectivo del derecho mediante el plan adoptado para el efecto. Como se indicó, es entendible que las acciones a tomar se demoren un tiempo en llevarse a cabo, en tanto se trata de órdenes complejas, por ello, mientras son efectivamente implementadas, es preciso que se adopten medidas paliativas transitorias para que los derechos constitucionales afectados no se vean completamente desprotegidos mientras tanto. Estas medidas sólo podrán suspenderse en el momento en que el servicio de agua se regularice y sea prestado adecuadamente.".

[514] Corte Constitucional, sentencia T-760 de 2008.

toda actuación no son las únicas que desconocen los derechos. También lo hacen aquellas que no toman al menos las mínimas acciones, adecuadas y necesarias, para asegurar su goce efectivo.

Las facetas prestacionales de los derechos fundamentales de aplicación progresiva suponen, al menos, un contenido básico exigible judicialmente, no sometido a debate en una democracia, a saber: *el derecho constitucional a que exista un plan escrito, público, orientado a garantizar progresiva y sosteniblemente el goce efectivo del derecho, sin discriminación y con espacios de participación en sus diferentes etapas que, en efecto, se estén implementando*.[515] Cuando el juez de tutela constata que una política pública desconoce abiertamente alguno o varios de estos parámetros mínimos, estará ante una violación a la Constitución Política.

(*i*) *Existencia de un plan*. El primer y obvio límite que puede violar el Estado es no contar con un plan con un programa. El contenido de un derecho fundamental que sea de carácter programático el contenido mínimo que tiene es, justamente, la existencia de un programa. Si el Estado no cuenta con planes o programas orientados a garantizar progresivamente las facetas prestacionales de los derechos fundamentales, no puede garantizar su goce efectivo en ese momento, ni podrá hacerlo más adelante. Por eso, para la jurisprudencia, "[es] *lo mínimo que debe hacer quien tiene la obligación de garantizar la prestación invocada. Se desconoce entonces la dimensión positiva de un derecho fundamental en sus implicaciones programáticas,* cuando ni siquiera se cuenta con un plan *que conduzca, gradual pero seria y sostenidamente a garantizarlo y protegerlo*."[516] El carácter progresivo de una obligación constitucional implica límites a la posibilidad de exigir su cumplimiento judicialmente de forma inmediata; pero en modo alguno es un permiso para dejar de actuar, para la inacción y la parálisis estatal, al menos se ha de contar un programa.[517] No obstante, es obvio que contar con un plan no es suficiente; como la Corte Constitucional lo ha manifestado "una política pública no es el conjunto de promesas y de directrices que una autoridad pública formula en un texto".[518] Una política pública es el conjunto de

---

[515] Corte Constitucional, sentencia T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa); reiterada, entre otras, en las sentencias T-025 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), C-351 de 2013 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

[516] Corte Constitucional, sentencia T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

[517] Por ejemplo: Corte Constitucional, sentencias T-153 de 1998 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz) y T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa); en ambos casos se ordenó diseñar planes y programas orientados a garantizar el goce efectivo de los derechos cuya protección se reclamó.

[518] Corte Constitucional, sentencia T-113 de 2009 (MP Clara Elena Reales Gutiérrez); en este caso se dijo al respecto: "La política pública que ha formulado el Ejército Nacional en sus documentos oficiales es sensible a los derechos de los pueblos indígenas y es respetuosa de la Constitución Política vigente y del orden pluriétnico y multicultural que ella contempla. Pero una política pública no es el conjunto de promesas y de directrices que una autoridad pública formula en un texto. Una política pública la constituye el conjunto de acciones y omisiones de una autoridad sobre una cuestión. En tal sentido, la política del Ejército Nacional en materia de reclutamiento de poblaciones indígenas no la constituye un texto o un documento, sin importar cuál sea este, sino lo que en la realidad hace y deja de hacer la institución castrense a través de sus distintos miembros, en materia de reclutamiento de jóvenes indígenas. De hecho, la política pública formulada en los

acciones y omisiones de una autoridad, encaminadas a resolver un problema público.[519]

(*ii*) *Publicidad*. El plan con que se cuente debe estar al alcance de todas las personas, en especial de aquellas que tienen en juego el respeto, la protección y la garantía de sus derechos fundamentales. En tal sentido, el plan o los planes con que cuente el Estado deben estar escritos y deben poder conocerse. Por supuesto, la publicidad de la Administración y de sus actos, cubre no solamente el plan o el programa en el cual se estructure la política, sino todos sus actos y decisiones posteriores.

(*iii*) *Tiempos de progreso*. El plan que exista y esté escrito ha de estar orientado a asegurar, progresivamente, el goce efectivo de los derechos. Tres cuestiones se pueden resaltar al respecto. Primera; el plan tiene que tener límites temporales, no puede ser indefinido. Segundo el límite debe ser razonable, no pueden ser plazos excesivos e injustificados. Tercero; ese límite temporal razonable que se fije debe ser público y, como el resto del plan, debe estar escrito, esto es, debe contar con un cronograma.

(*iv*) *Goce efectivo*. El plan o los planes con que el Estado cuente, deben estar orientados hacia el goce efectivo del derecho. La Constitución Política de 1991, introdujo el principio según el cual no sólo importa la consagración formal del derecho en el papel, sino, ante todo, la protección material del mismo en la realidad. Bajo el orden constitucional vigente, no se garantizan los derechos fundamentales de las personas al reconocerlos expresamente en los textos legales, reglamentarios, judiciales y administrativos. Los derechos deben ser una realidad, una vivencia; no meras expectativas y palabras hermosas, vacías de todo contenido y reflejo en el mundo.

(*v*) *Progresar sosteniblemente*. La política pública de la cual depende el goce efectivo de un derecho fundamental, debe '*avanzar sosteniblemente*'; esto es, debe estar encaminada a la consecución de nuevos logros que se puedan mantener en el tiempo y no impliquen perder los ya obtenidos previamente.[520] La acción del Estado en estos casos debe ser realista, "[…]

---

textos oficiales del Ministerio de Defensa aportados al proceso y que actualmente se está comenzando a implementar, busca cambiar y reorientar la política pública que al respecto venía implementando la administración pública. Se trata pues, de una dimensión prestacional de un derecho fundamental de libertad. […]"

[519] Esta es una de las nociones clásicas de política pública; ver al respecto: DUNN, William (1994): *Public policy Analysis: An Introduction*, New Jersey, Prentice Hall, 1994.

[520] Por ejemplo, el seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 que protegió los derechos de la población en situación de desplazamiento se ha ocupado en verificar el goce efectivo de derechos de la población en situación de desplazamiento, demostrando que están dadas las condiciones para (i) mantener el resultado y (ii) avanzar sosteniblemente en lograr que todos los desplazados gocen de sus derechos constitucionales. Al respecto ver, por ejemplo, el Auto 008 de 2009 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) en el cual se resolvió, entre otras cosas: "*constatar* que persiste el estado de cosas inconstitucional, a pesar de los avances logrados, [y] *constatar* que a pesar de los logros alcanzados en algunos derechos, aún no se ha logrado un avance sistemático e integral en el goce efectivo de todos los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado. La carga de demostrar que las condiciones que dieron lugar a la declaratoria del estado de

no puede tratarse de una política pública tan sólo simbólica, que no esté acompañada de acciones reales y concretas".[521] Así lo ha indicado también la Organización de Naciones Unidas, a propósito del respeto, la protección y la garantía del derecho al agua. El Informe de Desarrollo Humano 2006 reconoce que el "*agua es un derecho humano*", pero advierte que "*los derechos humanos tienen muy poca importancia si están separados de políticas realistas que los protejan y extiendan, o de los mecanismos de contabilidad que permiten a la población pobre exigir sus derechos*."[522] Así, la Corte ha definido al respecto,

> "Es pues inaceptable constitucionalmente no sólo la ausencia de políticas en estas materias, sino que a pesar de existir un plan o programa, éste (i) *sólo esté escrito* y no haya sido iniciada su ejecución, o (ii) que así se esté implementando, sea evidentemente *inane*, bien sea porque no es sensible a los verdaderos problemas y necesidades de los titulares del derecho en cuestión, o porque su ejecución se ha diferido indefinidamente, o durante un período de tiempo irrazonable."[523]

Los avances y los progresos que se den, así como los retrocesos deben ser también de público conocimiento. No sólo el plan en sí mismo debe poder conocerse, también la información con relación a cómo se ha venido implementando. Una política pública secreta no tiene cabida bajo el orden constitucional vigente. Ni siquiera en los ámbitos en los cuales el estado tiene la facultad y el deber de guardar bajo secreto cierta información, pueden tenerse políticas públicas que sean completamente secretas. Está obligado, por lo menos, a justificar pública y razonablemente por qué se debe limitar, excepcionalmente, el derecho a la información de las personas.

El Acto Legislativo 03 de dos mil once (2011) modificó el artículo 334 de la Constitución Política, consignando expresamente el criterio de sostenibilidad fiscal dentro de las reglas básicas de la hacienda pública, incluyendo incluso un incidente de impacto fiscal para evitar que este valor constitucional se vea afectado gravemente.[524] Esta norma constitucional fue

---

cosas inconstitucional han sido superadas, recae sobre el gobierno nacional."

[521] Corte Constitucional, sentencia T-760 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

[522] ONU. *Informe de Desarrollo Humano 2006 – Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua*, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Al respecto se añade lo siguiente: "Los planes nacionales pueden variar, pero hay cuatro ingredientes básicos para el éxito: • Establecer objetivos e indicadores claros para medir el progreso a través de una política nacional del agua. • Garantizar que las políticas en el sector del agua estén respaldadas por sólidas disposiciones de financiación en los presupuestos anuales y por un marco de gastos a mediano plazo. • Elaborar estrategias claras para superar las desigualdades estructurales basadas en la riqueza, la localización y otros factores de desventaja. • Crear sistemas de gobernabilidad que exijan a los gobiernos y a los suministradores de agua que rindan cuentas en cuanto al cumplimiento de los objetivos establecidos por las políticas nacionales." Pág. 96.

[523] Corte Constitucional, sentencia T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

[524] Constitución Política, artículo 334, inciso cuarto: "El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo

objeto de control por parte de esta Corporación, que la declaró exequible, teniendo en cuenta, entre otras cosas, que la sostenibilidad fiscal es un medio indispensable para alcanzar el fin último de garantizar el goce efectivo de los derechos. La sostenibilidad fiscal no es un fin en sí mismo y, por tanto, no puede justificar la restricción o la limitación del contenido del derecho. Dijo al respecto la Corte,

> "[…] dicha enmienda constitucional y en particular el criterio orientador de sostenibilidad fiscal, son instrumentos que han sido incorporados en la Constitución, de consuno con otros, con el fin de lograr el goce efectivo de esos derechos. Por ende, la sostenibilidad fiscal no es un fin en sí mismo y está subordinada, en todo caso, al cumplimiento de los propósitos esenciales del [estado social y democrático de derecho]. Adicionalmente, se ha expuesto de forma amplia cómo la reforma constitucional establece tanto límites a la actuación estatal como cláusulas prohibitivas, unívocamente tendientes a impedir que la [sostenibilidad fiscal] pueda ser comprendida como un factor que dé lugar al desconocimiento, afectación o restricción injustificada de las posiciones jurídicas que, en los términos fijados por la jurisprudencia constitucional, adquieren naturaleza *iusfundamental*."[525]

En conclusión, la sostenibilidad es una característica mínima constitucional de toda política pública de la cual depende el goce efectivo de un derecho fundamental, puesto que busca asegurar su goce efectivo. La sostenibilidad no es un fin en sí mismo que justifique negar o desconocer el derecho fundamental.

(*vi*) *Sin discriminación*. Una de las reglas básicas del cumplimiento progresivo de facetas prestacionales de un derecho fundamental, es que el

---

trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales."

[525] Corte Constitucional, sentencia C-288 de 2012 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva, AV. Mauricio González Cuervo y Nilson Pinilla Pinilla, SV Humberto Antonio Sierra Porto). Para la Corte Constitucional, el incidente de impacto fiscal introducido por el constituyente, no sustituye el "[…] *principio de separación de poderes y la independencia y autonomía judicial. Esto debido a que ese procedimiento* (i) *es una instancia de interlocución entre los poderes públicos, que se explica en el principio de colaboración armónica;* (ii) *no usurpa la función judicial, pues se limita al debate en sede judicial de los efectos de las sentencias que profieren las altas cortes, y no de las decisiones que protegen derechos, las cuales están cobijadas por los efectos de la cosa juzgada y son, por ende, inmodificables; y* (iii) *implica que las altas cortes conservan la competencia para decidir, en condiciones de independencia y autonomía, si procede la modificación, modulación o diferimiento de tales efectos, o si estos deben mantenerse incólumes en su formulación original*." Sobre la importancia del cumplimiento de las sentencias judiciales en un estado social y democrático de derecho, ver entre otras las sentencias T-554 de 1992 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz) y la sentencia T-714 de 2005 (MP. Rodrigo Escobar Gil).

Estado avance sin discriminación. Una Administración puede tener muchos problemas y una gran precariedad económica e institucional para enfrentarlos, lo cual puede llegar a justificar ciertas restricciones y limitaciones al goce efectivo de ciertos derechos. Pero tal situación no puede justificar que se avance se haga con discriminación, excluyendo a ciertos grupos sociales. Lo mucho o poco que se haga debe estar inspirado en el principio de igualdad y en la garantía de no discriminación. Por supuesto, en virtud de este parámetro, el Estado deberá prestar una ayuda especial a aquellas personas que por su condición (sujetos de especial protección constitucional) o por su situación (personas en relación de sujeción), merecen una atención y protección reforzada de sus derechos. Así, en las decisiones jurisprudenciales en las que se ha tutelado los derechos de la población en situación de desplazamiento o de personas que requieren con necesidad servicios de salud, se han tomado medidas de protección particularizadas para los sujetos de especial protección constitucional, como las niñas, los niños, las mujeres (en especial en embarazo y cabeza de familia) o las comunidades indígenas y afrodescendientes, para hacer relación tan sólo a algunos casos. Así, por ejemplo, la jurisprudencia ha considerado que las personas que viven y trabajan en el campo, y que no cuentan con dinero o poder suficiente para influir, pueden ser excluidos del acceso a bienes y servicios básicos que constituyen en sí un derecho fundamental, como lo es el acceso al agua potable. De acuerdo con la jurisprudencia "*las personas que habitan en el sector rural y tienen limitados recursos económicos, tienen derecho a ser protegidas especialmente, asegurándoles que no sean* 'los últimos de la fila*' en acceder al agua potable*."[526]

(*vii*) *Participación*. Colombia es una democracia participativa, lo cual supone, entre otras cosas, que se considera que las personas, además de poder elegir a quiénes las representarán políticamente, tienen la capacidad para actuar directamente en la deliberación de las decisiones públicas. Expresamente, el segundo artículo de la Constitución Política de 1991 reconoce el derecho a la participación como uno de los fines esenciales del Estado, al indicar que éste deberá '*facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional*' (CP, art. 2°). La participación no está restringida o limitada a un momento o una etapa de las actuaciones estatales. Los espacios de participación que garanticen una deliberación en democracia, deben tener lugar en los diferentes momentos del ciclo de una política pública, esto es, en el diseño, en su implementación y en su evaluación. En tal sentido, la jurisprudencia ha considerado inaceptable constitucionalmente que exista un plan (i) '*que no abra espacios de participación para las diferentes etapas del plan*', o (ii) '*que sí brinde espacios, pero éstos sean inocuos y sólo prevean una participación intrascendente*.'[527]

---

[526] Así lo decidió la Corte Constitucional, entre otras cuestiones, en la sentencia T-418 de 2010 (MP María Victoria Calle Correa; SPV Mauricio González Cuervo).

[527] Corte Constitucional, Sentencia T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Esta

(viii) *Se esté implementando*. El plan con que se cuente se debe estar implementando efectivamente. No tiene que estar culminado o muy avanzado; no tiene que haber dado los resultados esperados, pero sí se requiere que se esté implementando. No basta con la existencia de los programas y los documentos formales, como se dijo, para que se esté progresando hacia la realización progresiva de la faceta de un determinado derecho fundamental. El programa de gobierno más perfecto que se pueda diseñar de nada sirve si no se lleva a la práctica.

Una de las primeras ocasiones en las que la Corte consideró y valoró las dimensiones constitucionales de una política pública, fue con ocasión de la protección de los derechos de las personas privadas de la libertad, en la sentencia T-153 de 1998.[528] No obstante, la jurisprudencia se ha pronunciado acerca de esta cuestión en varios casos concretos, en los que se han tutelado el goce efectivo de los derechos fundamentales de varios grupos sociales, entre ellos (i) las personas en situación de desplazamiento;[529] (ii) la educación e integración de personas con limitaciones psíquicas o físico sociales;[530] (iii) de las personas que requieren un servicio de salud con necesidad;[531] (iv) de los indígenas en el contexto del servicio militar;[532] (v) de las comunidades marginadas al acceso de agua potable;[533] (vi) de los vendedores ambulantes;[534] o (vii) de los recicladores.[535]

8.1.2.2. *Qué debe hacer el juez de tutela*. Si el juez constata una violación a los límites constitucionales de una política púbica de la cual depende el goce

---

posición ha sido reiterada, entre otras, en las sentencias T-291 de 2009 (MP Clara Elena Reales Gutiérrez), T-553 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-312 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), T-497 de 2012 (MP Humberto Antonio Sierra Porto, SPV Luis Ernesto Vargas Silva).

[528] Corte Constitucional, sentencia T-153 de 1998 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

[529] Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Al respecto, entre otras providencias, ver la sentencia T-156 de 2008 (MP Rodrigo Escobar Gil) y el Auto 385 de 2010 (MP Luis Ernesto Vargas Silva).

[530] Corte Constitucional, sentencia T-770 de 2004 (MP Jaime Córdoba Triviño), T-826 de 2004 (MP Rodrigo Uprimny Yepes); en este caso se decidió, entre otras cosas: "[…] las personas con limitaciones psíquicas conocidas como Síndrome Autista y Síndrome de Down son titulares del derecho fundamental a la educación, sin tener en cuenta ningún límite temporal relacionado con la edad. Como se explicó, así se desprende de los términos normativos en que está consagrada su protección constitucional, de su condición de sujetos de especial protección, de la relación funcional que existe entre el derecho a la educación y los contenidos mínimos garantizados por el principio de la dignidad humana, y por último, porque la edad mental de estas personas es asimilable a la de los menores de edad, lo que sumado a su especial estado de vulnerabilidad, los hace sujetos titulares de dicho derecho fundamental." Ver al respecto también la sentencia T-829 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett) y la sentencia T-294 de 2009 (MP Clara Elena Reales Gutiérrez).

[531] Corte Constitucional, sentencia T-760 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

[532] Corte Constitucional, sentencia T-113 de 2009 (MP Clara Elena Reales Gutiérrez).

[533] Corte Constitucional, sentencias T-143 de 2010 (MP María Victoria Calle Correa) y T-418 de 2010 (MP María Victoria Calle Correa; AV Mauricio González Cuervo).

[534] Corte Constitucional, sentencia T-386 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa).

[535] Corte Constitucional, sentencias T-291 de 2009 (MP Clara Elena Reales Gutiérrez), T-411 de 2009 (María Victoria Calle Correa).

efectivo de un derecho fundamental, debe impartir las órdenes adoptar las medidas de protección que correspondan, según sea el caso. Como lo ha sostenido esta Corte, "[…] *el juez constitucional no tiene como opción '*abstenerse*' de cumplir su obligación constitucional de proteger el goce efectivo de los derechos fundamentales, cuando ha constatado que tales derechos son violados o están amenazados*." El juez de tutela está obligado a proteger los derechos fundamentales, por lo que no hacer nada frente a graves violaciones es una opción que implicaría para el juez renunciar a sus funciones básicas.

Por supuesto, las complejidades que enfrenta un juez de tutela dependerán del caso que conoce y de las características del mismo. Así, un juez de circuito puede tener que enfrentar las dificultades del centro de salud de un municipio con pocos recursos y geográficamente aislado de sus vecinos, un Tribunal Superior puede tener que enfrentar un proceso a propósito de la red hospitalaria del Distrito Capital y la Corte Constitucional puede tener que enfrentar un proceso en el que se atiende un reclamo similar de cientos de ciudadanos, tramitados individualmente, y que apunta a un problema estructural de la política pública en materia de salud. Cada juez de tutela, dentro del ámbito de su competencia, puede verse enfrentado a un caso cuya solución suponga enfrentar los retos que conlleva cumplir el mandato constitucional de asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales, en todas sus facetas.

Las complejidades que implica la acción de la Administración pública (por ejemplo, el diseño, la elaboración, la implementación, la evaluación o el control de políticas públicas), demandan respeto por parte del juez constitucional de las 'competencias' establecidas en democracia para las autoridades políticas, administrativas y técnicas competentes. De igual manera, demandan prudencia de parte de los jueces. Este respeto a las competencias y este llamado a la prudencia se dan tanto cuanto se trata de una política pública nacional general sometida a revisión ante la Corte Constitucional, así como a la política pública que se establezca en una pequeña población, sometida a revisión de un juez de la República. Al respecto la Corte dijo en la sentencia T-974 de 2009, previamente citada, lo siguiente:

> "El juez constitucional, una vez verificada la vulneración o amenaza contra los derechos fundamentales, no puede limitar su labor a reconocer la complejidad y los desafíos de diversa índole que plantea la situación, y admitir que el asunto implica trámites y procedimientos administrativos, compromete cuantiosos recursos presupuestales y, consecuencialmente abstenerse de impartir las órdenes que eviten la vulneración o su amenaza. Por el contrario: el juez constitucional tiene el deber de preguntarse -valido de su independencia y autonomía, y sobre todo del carácter vinculante y perentorio de su decisión- qué tipo de

> órdenes puede dar para subsanar las omisiones, negligencias o simples trabas burocráticas que impiden tomar las medidas para eliminar o atenuar el riesgo de que se presente una nueva y grave vulneración de derechos fundamentales."[536]

Así, las órdenes que imparta el juez dependerán del caso concreto y de la situación específica de que se trate. Su envergadura y su alcance dependen No hay una forma preestablecida aplicable a toda situación. El contenido de una faceta prestacional de un derecho fundamental es el derecho a que se tomen las medidas adecuadas y necesarias para asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales. Qué tan grave sea la falencia que se enfrente y cuáles sean las medidas adecuadas que se requieran dependerán pues de la situación que se esté enfrentando. En ocasiones, las medidas podrán ser puntuales y concretas, en tanto en otras ocasiones, pueden implicar la corrección y ajustes de diversos aspectos de una determinada política pública. No obstante, existen unos parámetros básicos que la jurisprudencia constitucional ha identificado y deben ser considerados por los jueces de tutela.

(i) *Complejas*. Usualmente la protección de facetas prestacionales de un derecho fundamental, por parte del juez de tutela, suele suponer la adopción de órdenes complejas. Teniendo de presente que la simplicidad o complejidad de una orden es una cuestión de grado, no de cualidad, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que "[…] *una orden de tutela es* simple *cuando comprende una sola decisión de hacer o de abstenerse de hacer algo que se encuentra dentro de la órbita de control exclusivo de la persona destinataria de la orden y se puede adoptar y ejecutar en corto tiempo, usualmente mediante una sola decisión o acto. Por el contrario una orden de tutela es* compleja *cuando conlleva un conjunto de acciones u omisiones que sobrepasan la órbita de control exclusivo de la persona destinataria de la orden, y, con frecuencia, requieren de un plazo superior a 48 horas para que el cumplimiento sea pleno*.[537] Para la Corte, las 'órdenes complejas' son '*mandatos de hacer que generalmente requieren del transcurso de un lapso significativo de tiempo, y dependen de procesos decisorios y acciones administrativas que pueden requerir el concurso de diferentes autoridades y llegar a representar un gasto considerable de recursos, todo lo cual suele enmarcarse dentro de una determinada política pública*'.[538]

(ii) *Efectivas*. Usualmente los jueces de tutela se ven obligados a tomar

---

[536] Corte Constitucional, sentencia T-974 de 2009 (MP Mauricio González Cuervo). En este caso la Corte resolvió ordenar que se adoptaran las medidas para llevar adelante una obra, ordenando a las administraciones territoriales 'sucesivas' incluirlas en los planes que se adopten, se ordenó suspender temporalmente un trámite administrativo y se ordenó crear un grupo de trabajo.

[537] Corte Constitucional, Sentencia T-086 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa); en este caso, en sus consideraciones, se analizó en qué condiciones puede un juez de tutela modificar, con posterioridad al momento en que se dictó una sentencia, una orden compleja, con el fin de asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales.

[538] Corte Constitucional, Sentencia T-086 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

órdenes complejas en casos en los que existe algún grado de desarticulación o falta de coordinación entre distintas entidades estatales responsables de una política pública que depende de varias agencias, instituciones y actores sociales. Se trata de casos en los que el juez está llamado a desenredar lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado '*marasmo institucional*'. [539] No obstante, este amplio poder orientado a garantizar el goce efectivo del derecho, debe ejercerse responsablemente y dentro de los cauces del orden constitucional vigente, tal como se pasa a señalar.

(iii) *Respetuosas de las competencias democráticas y administrativas constitucionalmente establecidas*. So pretexto de tener que garantizar el goce efectivo del derecho fundamental, no puede el juez de tutela abrogarse competencias que, en democracia, han sido asignadas a espacios de participación y deliberación política. Las medidas adecuadas y necesarias que se adopten para superar los problemas constitucionales de una política pública, deben adoptarse de forma tal que se promueva, hasta donde sea posible, la participación de todas las partes interesadas, de las autoridades encargadas, de las personas afectadas, así como también, de quienes conozcan la situación, por experiencia o estudios, y deseen aportar a la construcción de la solución.[540] La mayoría de las órdenes que imparta un juez de tutela en casos que requieran órdenes complejas, no establecen de forma detallada y específica qué debe hacer la Administración o el respectivo particular. La órdenes complejas deben estar orientadas a lograr que las autoridades y personas respectivas sean quienes, en ejercicio de sus competencias, adopten las medidas a que haya lugar. La jurisprudencia ha respaldado la intervención judicial, pero advirtiendo que no se pueden plantear medidas de solución específica y concreta sin el concurso de los entes competentes en democracia para hacerlo.[541] Las decisiones específicas que se adopten por parte de las entidades competentes, en cumplimiento de las órdenes judiciales, por

---

[539] Corte Constitucional, Sentencia T-974 de 2009 (MP Mauricio González Cuervo); en este caso se resolvió entre otras, tutelar los derechos a la vida y la salud de una comunidad que se veía afectada ante las constantes inundaciones producidas por el desborde del río La Vieja. Los tutelantes alegaban que la no construcción de un colector interceptor de alcantarillado que evita la salida directa de las descargas al Río y la falta de mantenimiento de unos diques de protección en el mismo, eran la causa de las inundaciones que pongan en peligro los mencionados derechos constitucionales. La Corte Constitucional decidió conceder la acción de tutela, considerando que (i) desde hacía más de 3 décadas –desde mediados de los años 70 del siglo pasado– la Administración conocía el problema y había decidido tratarlo; (ii) que las normas, tanto constitucionales y legales como reglamentarias, territoriales y convencionales imponían el deber de tomar medidas; y (iii) que los derechos de los accionantes estaban en riesgo.

[540] Corte Constitucional, sentencia T-418 de 2010 (MP María Victoria Calle Correa).

[541] Corte Constitucional, sentencia T-790 de 2009 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo); en este caso se consideró entre otras cosas: "De acuerdo con la jurisprudencia constitucional […] esta Sala considera que no le era dado a los jueces de instancia acordar cuáles eran específicamente las medidas adecuadas que debía tomar la Administración en el presente caso, con el fin de garantizar a los accionantes el derecho a la vida, integridad personal y a la vivienda digna al estar expuestos a un riesgo real y probable por la inestabilidad de los terrenos donde están ubicadas sus viviendas en el tramo del río Otún que se encuentra comprometido por el colapso del muro de protección hídrica y de las obras de alcantarillado en el sitio tantas veces mencionado. En consecuencia tal decisión deberá ser modificada para ajustarla a lo que ha dicho la jurisprudencia de esta Corporación."

supuesto, deben contar con espacios de deliberación y participación democrática. El juez constitucional ha de ser razonable al fijar las órdenes que profiere, cuidándose de impartir un mandato absurdo o imposible, porque lo dispuesto es en sí mismo irrealizable o porque es claramente inviable dadas las condiciones de tiempo, modo y lugar fijadas por el propio fallo.[542] No se deben suplantar a las autoridades en el cumplimiento de sus funciones y en el ejercicio de sus facultades ni por el juez directamente a través de sus órdenes, o mediante la creación de entidades o instituciones paralelas que pretenda remplazar la institucionalidad constitucional y legalmente existente.

(iv) *Prudentes y abiertas al diálogo institucional*. Una orden compleja tiene unos niveles de incertidumbre que obligan al juez de tutela a estar abierto a un diálogo entre las entidades y personas que participan en un proceso, para asegurar el goce efectivo del derecho fundamental, tal como lo demanda la regulación vigente. Con relación a una orden *compleja*, "[…] *las posibilidades que tiene el juez de prever los resultados de su decisión se reducen. La variedad de órdenes y actores que deben realizarlas, o la complejidad de las tareas impuestas, que pueden suponer largos procesos al interior de una entidad, obligan al juez de tutela a ser ponderado al momento de concebir el remedio, ordenarlo y vigilar su cumplimiento*."[543] El juez debe ser especialmente comprensivo de las autoridades correspondientes, cuando se trata de órdenes de extrema complejidad y en contextos de extrema variabilidad. No puede pretender simplificar los problemas o propiciar o aceptar políticas públicas que no enfrente la dificultad del problema en toda su dimensión, revelándose una política inane para actuar sobre las realidades sociales que se pretende alterar. Por ejemplo, en políticas públicas donde el grado de incertidumbre es muy alto, reducir las soluciones a un único camino suele ser una mala estrategia.[544] El diálogo que se debe establecer con ocasión del cumplimiento de una sentencia, debe partir de diferenciar claramente, la '*decisión*' de la sentencia (cuál es el derecho fundamental violado y por qué) de las '*órdenes*' (los remedios concretos que se establecen para superar la violación o la amenaza del derecho tutelado).[545] Las órdenes pueden ser complementadas o modificadas con posterioridad a la sentencia para lograr 'el cabal cumplimiento' de la decisión, la cual hace tránsito a cosa

---

[542] Corte Constitucional, Sentencia T-086 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).
[543] Corte Constitucional, Sentencia T-086 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).
[544] Sobre las dificultades que suponen las políticas públicas en contexto de alta incertidumbre ver, entre otros, MANSKI, Charles F. (2013) *Public Policy in an Uncertain World. Analysis and decisions*. Harvard University Press. USA, 2013.
[545] Ha dicho la Corte al respecto: "[…] se pueden distinguir dos partes constitutivas del fallo: la decisión de amparo, es decir, la determinación de si se concede o no el amparo solicitado mediante la acción de tutela, y la orden específica y necesaria para garantizar el goce efectivo del derecho amparado. El principio de la cosa juzgada se aplica en términos absolutos a la primera parte del fallo, es decir, a lo decidido. Por lo tanto, la decisión del juez de amparar un derecho es inmutable y obliga al propio juez que la adoptó. […]"Corte Constitucional, Sentencia T-086 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) La Corte añadió al respecto, que en la medida que la orden es consecuencia de la decisión de amparo y su función es la de asegurar el goce efectivo del derecho en el contexto fáctico particular de cada caso, los efectos de la cosa juzgada respecto de la orden específica tienen unas características especiales en materia de acción de tutela.

juzgada y no puede ser alterada, dadas las circunstancias del caso concreto y su evolución. Esa fue la determinación del legislador estatutario extraordinario,[546] al establecer que el juez '*mantendrá la competencia*', y está facultado a tomar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de la decisión (Decreto 2591 de 1991), es decir, para proteger el derecho fundamental afectado.[547] Así, la jurisprudencia ha sostenido que "*el juez de tutela no desconoce el orden constitucional vigente al modificar o alterar aspectos accidentales del remedio dispuesto para evitar que se siga violando o amenazando el derecho fundamental de una persona que ha reclamado su protección, siempre y cuando lo haga en aquellos casos en que sea necesario para asegurar el goce efectivo del derecho y dentro de los límites de sus facultades*."[548]

(v) *Sometidas al control de cumplimiento*. Cuando el juez de tutela imparte una orden compleja, su trabajo con relación al caso no se acaba con la sentencia. La labor que ha de desplegar la Administración con ocasión de las órdenes que imparta el juez de tutela, requieren la supervisión y el control del cumplimiento, que asegure que se avanza hacia la plena protección del goce efectivo del derecho constitucional en cuestión. No obstante, la participación democrática, así como la verificación técnica del cumplimiento, requiere que la justicia cuente con el apoyo de las entidades con la capacidad para adelantar esa labor. En otras palabras, la verificación del cumplimiento de las órdenes, puede ser más compleja que la decisión de definir qué medidas de política pública adoptar. Por tanto, si el juez de tutela carece de competencia para definir de forma independiente y autónoma cuáles son las medidas concretas a implementar, tampoco la tiene para definir autónomamente y sin participación, si las órdenes concretas se han implementado o no, y sin con ellas se han alcanzado los resultados previstos. El proceso de seguimiento al cumplimiento de una orden compleja tiene que estar inspirado, al igual que todos los pasos, en el respeto a las competencias democráticas y administrativas constitucionalmente establecidas.

---

[546] El Decreto 2591 de 1991 es uno de los estatutos fundacionales de la Constitución Política de 1991, aprobado mediante el excepcional procedimiento transitorio que para el efecto destinó la Asamblea Nacional Constituyente.

[547] Dice el Decreto 2591 de 1991: "Artículo 27.– Cumplimiento del fallo. Proferido el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirlo 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. || (…) || 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." (acento fuera del texto)

[548] Corte Constitucional, Sentencia T-086 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Esta decisión ha sido reiterada, entre otras, en la sentencia T-1113 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño), el Auto 064 de 2010 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), Auto 378 de 2010 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), Auto 025 de 2011 y 062 de 2012 (MP Nilson Pinilla Pinilla), Auto 134 de 2013 (MP Jorge Iván Palacio Palacio).

(vi) *Variedad de herramientas*. La jurisprudencia de tutela ha empleado diversos medios y herramientas para poder proteger los derechos fundamentales amenazados y violados, que suponen órdenes complejas. Por ejemplo, se han adoptado medidas tan variadas como ordenar: medidas cautelares al inicio del proceso; realizar estudios; construir o terminar la construcción de obras que se venían realizando y estaban presupuestadas; acompañar y asesorar una comunidad; suspender trámites administrativos; ordenar procesos de participación; acciones a particulares; crear grupos o mesas de trabajo; adoptar reglamentos; poner de presente algún aspecto o hacer una declaración; tratar de forma similar situaciones similares; que se verifique el cumplimiento de una acto o un plan previo de la administración o soluciones paliativas temporales, para dimensiones que se requiere proteger con urgencia.[549]

(vii) *Orientadas al goce efectivo del derecho fundamental*. Las órdenes que se impartan deben buscar el goce efectivo del derecho fundamental. Es preciso que el juez de tutela se encargue asegurar que la acción del Estado se oriente a materializar los derechos. Teniendo en cuenta que las políticas públicas encuentran en los indicadores una herramienta para orientar racionalmente los resultados de los planes y programas que implementan, en tanto permiten medir y conocer los avances que se logran, la jurisprudencia constitucional ha ordenado que se desarrollen indicadores de goce efectivo del derecho permiten medir y conocer los avances que se logran, la jurisprudencia constitucional ha ordenado que se desarrollen indicadores de goce efectivo del derecho (IGED). Esta herramienta permite medir de forma específica y concreta, además del resultado, los esfuerzos o los impactos de la política en términos generales, por mencionar algunos de los tipos de indicadores clásicos, el avance en el respeto, la protección y la garantía de los derechos fundamentales.

8.1.2.3. *Cuándo se ha de entender cumplida una orden compleja*. Uno de los retos más significativos que plantea la protección de facetas prestacionales de derechos fundamentales, consiste en determinar en qué momento se puede entender superada una violación o una amenaza. La jurisprudencia ha establecido varias herramientas que ayudan al juez de tutela a resolver esta cuestión en el caso concreto del que se trate.

(i) *Asegurar, progresivamente, el goce efectivo del derecho*. Las facetas prestacionales de un derecho fundamental, que no son de aplicación inmediata, como se dijo, aseguran a toda persona el derecho constitucional a que exista un plan escrito, público, orientado a garantizar progresiva y sosteniblemente el goce efectivo del derecho, sin discriminación y con espacios de participación en sus diferentes etapas. Es este el objeto de la

[549] Las sentencias y autos que han sido citadas en los apartes inmediatamente anteriores de las consideraciones presentan diversos ejemplos de órdenes de este tipo; ver un inventario de órdenes en materia de políticas públicas de las cuales depende el acceso al agua potable en: Corte Constitucional sentencia T-418 de 2010 (MP María Victoria Calle Correa).

protección constitucional y cuyo goce efectivo busca asegurar la sentencia de tutela que se haya dictado, impartiendo órdenes complejas. La Constitución no puede asegurar a todas las personas en situación de desplazamiento, por ejemplo, una protección plena de cada uno de sus derechos fundamentales de manera inmediata, pero sí que se tomen las medidas adecuadas y necesarias para lograr ese objetivo. Por tanto, el cumplimiento de una orden compleja mediante la cual se busca, en últimas, el goce efectivo de un derecho fundamental, no supone que los actores y las instituciones encargadas de cumplirla hayan llegado al resultado final y logrado el objetivo último de manera plena; supone que se hayan tomado acciones y omisiones se hayan orientado efectivamente hacia tal propósito. La orden se puede entender cumplida cuando exista un plan respetuoso de los mínimos constitucionales, que se esté implementando y asegure el avance hacia el goce efectivo de los derechos. Una política pública, en estricto sentido, no logra solucionar y resolver de forma definitiva los problemas a los cuáles está dirigida. Por tanto, es obvio el cumplimiento de una orden compleja no puede someterse a que se verifique el utópico momento en el cual todo esté arreglado. Si el juez tuviera que esperar a que el servicio de agua estuviera plenamente garantizado, los derechos de la población reclusa absolutamente garantizados o los programas y planes de salud estuvieran perfectamente concebidos, el control judicial terminaría, irremediablemente, extendiéndose de forma indefinida en el tiempo. El control judicial a una política pública de la cual depende el goce efectivo de un derecho fundamental, no busca suplantar las funciones y labores de las entidades estatales, pretende encauzarlas cuando han demostrado fallas o defectos graves.

(ii) *Niveles de cumplimiento*. Las facetas prestacionales de un derecho fundamental no suelen plantear el problema en cara y sello, es decir, se cumplió o no se cumplió la orden. Las órdenes complejas suelen implicar el desarrollo de variadas acciones en coordinación con múltiples actores, lo cual puede llevar un gran número escenarios intermedios entre el cumplimiento total y el incumplimiento absoluto. La realidad suele enfrentar al juez de tutela a situaciones en que hay avances y retrocesos importantes a la vez; casos en los cuales hay acciones y programas bien elaborados, pero con pobres resultados; o la situación contraria, pocos avances y poca atención, pero con resultados significativos. El juez de tutela suele encontrar casos grises, que pocas veces plantean escenarios extremos de cumplimiento o incumplimiento. En tal medida, la jurisprudencia constitucional considera que las órdenes pueden tener al menos, cuatro (4) tipos de nivel de cumplimiento. A saber, (i) nivel de cumplimiento *alto*, (ii) nivel de cumplimiento *medio*, (iii) nivel de cumplimiento *bajo* e (iv) *incumplimiento*.[550]

[550] Estos niveles de cumplimiento de órdenes complejas encaminadas a la protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento, fueron tratados por la Corte Constitucional en el Auto 185 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa); en cuanto a la protección de las personas que requieren con necesidad servicios de salud, ver el Auto 226 de 2011 (MP Jorge Iván Palacio Palacio).

(iii) *Parámetros de cumplimiento*. Ahora bien, ¿cómo puede establecerse el nivel de cumplimiento de una orden compleja? La respuesta a esta pregunta no es simple ni única. El juez está llamado a valorar el problema que le es presentado por las partes, teniendo en cuenta el contexto concreto en el cual se da. Sin embargo, siguiendo los aportes de las reflexiones académicas y los resultados de los procesos participativos que han acompañado el seguimiento de órdenes complejas, la jurisprudencia ha establecido al menos tres 'parámetros de cumplimiento': (1) de *estructura*; (2) de *proceso*; y (3) de *resultado*.[551] La Corte ha sostenido al respecto, que

> "[la] experiencia internacional y comparada muestra que los indicadores y parámetros son una herramienta central en el monitoreo de la protección y cumplimiento de los derechos humanos y las garantías constitucionales, así como en el seguimiento de políticas tendientes a protegerlos.[552] Una vez se tiene claro cuál es el nivel de prestación ideal y cuál el nivel de prestación real, los parámetros aportan importantes insumos para la elaboración de políticas públicas, la vigilancia de su implementación y la evaluación de sus resultados.[553] || Como resultado de la aplicación de parámetros de cumplimiento, el Estado puede encontrar más herramientas para identificar cuáles son las barreras sociales e institucionales que le impiden alcanzar un nivel de garantía ideal de derechos concretos, valorar sus esfuerzos para superar dichas barreras y determinar cómo está

---

[551] Corte Constitucional, Auto 226 de 2011 (MP Jorge Iván Palacio Palacio); en esta ocasión se dijo al respecto: "En este Auto la Corte clasificará los parámetros de cumplimiento para la orden diecisiete basada en la categorización de estructura, proceso y resultado, propuesta –entre otros— por las Naciones Unidas, CIDH, Hunt, y Backman, Hunt, Khosla *et ál*. [Véase, respectivamente: Secretario General de las Naciones Unidas, *Indicators for Monitoring the Millennium Development Goals*. UN Docs E/CN.3/2011/13 (2010). Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, "Uso de indicadores para exigir responsabilidad en materia de derechos humanos" en *Informe Sobre Desarrollo Humano 2000* (PNUD, Nueva York: 2000); *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y Culturales*. Doc. 14. 19 de julio de 2008; Paul Hunt, "Informe Provisional del relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la salud", presentado de conformidad con la 2003745 del Consejo Económico y Social, 10 de octubre de 2003, A7587427, p. 6.; Health systems and the Right to Health: An Assesment of 194 Countries, s.l., Lancet, 2008, p. 2054]"

[552] Véase: Secretario General de las Naciones Unidas, *Indicators for Monitoring the Millennium Development Goals*. UN Docs E/CN.3/2011/13 (2010). Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, "Uso de indicadores para exigir responsabilidad en materia de derechos humanos" en *Informe Sobre Desarrollo Humano 2000* (PNUD, Nueva York: 2000). Sobre este fenómeno: Sally Engle Merry, "Measuring the World Indicators, Human Rights, and Global Governance" 52 *Current Anthropology*, Supplement 3 (2011) S83; Kevin Davis y Michael B. Kruse, "Taking the Measure of Law: The Case of the Doing Business Project." 32 *Law & Social Inquiry* (2007)1095. El mismo fenómeno ha sido analizado en Europa por Armin von Bogdandy y Matthias Goldmann, 'The Exercise of International Public Authority through National Policy Assessment. The OECD's PISA Policy as a Paradigm for a New International Standard Instrument', 5 *International Organizations Law Review* (2008) 241.

[553]Luis Eduardo Pérez, "*¿Es posible medir los derechos? De la medición del acceso a bienes y servicios a la medición del disfrute de los derechos"* En: "*Derechos sociales: justicia, política y economía en América Latina"*- Bogotá, Grupo IDEAS, Facultad de Derecho, Universidad de los Andes, 2010.

> ubicado respecto a otros Estados con condiciones similares.[554] || Por otro lado, dichos parámetros también resultan útiles para la sociedad civil,[555] ya que a través de ellos ésta puede hacer seguimiento y evaluar la gestión del Estado, lo que puede conducir a un mayor grado de exigibilidad en el respeto, protección y garantía de los derechos humanos. Por ende, con la adopción de parámetros de cumplimiento, la labor del Estado se hace más transparente y fácilmente verificable."[556]

Existe un consenso sobre el uso de parámetros e indicadores para hacer el seguimiento a una orden compleja que busca proteger un derecho fundamental. No obstante, la jurisprudencia reconoce que "[…] *si bien la doctrina suele ser generalmente pacífica sobre la importancia de los indicadores y los parámetros, existen varias posiciones respecto de la forma de presentarlos y diseñarlos*." [557] Se trata de discusiones administrativas, sociales y técnicas, que se deben dar en democracia. El juez de tutela, como se dijo, debe ser respetuoso y deferente con las competencias constitucionalmente establecidas; pero no puede permitir que se dejen de adoptar y de implementar las medidas correspondientes. Así, en los procesos de seguimiento al cumplimiento de órdenes complejas de protección de los derechos de las personas en situación de desplazamiento o los derechos de las personas que requieren servicios de salud con necesidad, por ejemplo, estos parámetros han sido construidos mediante deliberaciones y participación, a las que acuden en rol destacado, los órganos legítimamente constituidos para cumplir las órdenes complejas.[558] Los parámetros y los indicadores no pueden

---

[554]Véase, Luis Eduardo Pérez, *ibid.*

[555]Véase, Amartya Sen, *Desarrollo y libertad,* Bogotá, Grupo IDEAS, Facultad de Derecho, Universidad de los Andes, 2001

[556] Corte Constitucional, Auto 226 de 2011 (MP Jorge Iván Palacio Palacio).

[557] Corte Constitucional, Auto 226 de 2011 (MP Jorge Iván Palacio Palacio); la Corte resaltó al respecto, entre otros aspectos, que "[…] la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas y la División Estadística de las Naciones Unidas] señaló que los indicadores y parámetros son parte indispensable de las decisiones sobre política pública, ya que permiten el monitoreo de los procesos, la evaluación de las políticas y la comparación entre los países a partir del recaudo de evidencia empírica. [UN Expert Group Meeting Report, 8-10 October 2007, p. 4.]"

[558] Una de las órdenes que resolvió impartir la Corte Constitucional en la sentencia T-760 de 2008 a las autoridades encargadas de regular y administrar el Sistema de Seguridad Social en Salud (orden 17), fue 'actualizar los planes de servicios' incluidos, de forma clara [varias acciones de tutela se habían originado en la falta de claridad de los planes en indicar qué estaba incluido y qué no] y con un mecanismo de decisión de inclusiones y exclusiones transparente, técnico y con participación, como mínimas condiciones de razonabilidad. Los parámetros e indicadores para evaluar el cumplimiento de esta orden compleja fueron desarrollados a los largo del proceso de seguimiento al cumplimiento de la orden, con la participación de la Comisión de Regulación en Salud, el entonces Ministerio de la Protección Social [hoy Ministerio de Salud], la Defensoría del Pueblo, la Superintendencia Nacional de Salud, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la Nación, el Congreso de la República, Grupos de Investigación Especializados, así como entidades y personas que venían participando dentro de los Grupos de Seguimiento respecto de las diferentes disposiciones generales impartidas en la sentencia T-760 de 2008 [a saber: La Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral, ACEMI; la Asociación Colombiana de Medicina –ASCOFAME–; la Universidad de Los Andes; la Universidad de La Sabana; la Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-760 de 2008 y de Reforma Estructural del Sistema de Salud y Seguridad Social –

ser definidos, diseñados o impuestos por el juez de tutela, así como tampoco su verificación material le corresponde, de forma directa. Para tales acciones, las decisiones judiciales de tutela deben valerse de peritos y autoridades que colaboren con la justicia. Nuevamente: a los jueces les corresponde impedir que las autoridades responsables de cumplir funciones públicas básicas, de las cuales depende el goce efectivo de un derecho fundamental, dejen de llevarlas a cabo. En cualquier caso, debe resaltarse que los parámetros de cumplimiento no son generales o abstractos, sino referidos a cada derecho. Ha dicho la Corte,

> "[…] *no existen indicadores o parámetros abstractos que resulten aplicables a todos los derechos, puesto que cada uno de ellos requiere una batería específica de indicadores o parámetros de acuerdo con sus características. Una vez se escoge el modelo de presentación o diseño de los parámetros, es fundamental determinar su configuración en relación con el derecho que se pretende estudiar.* […]"[559]

(iv) *Tipos de parámetros de cumplimiento*. Los tipos de parámetros, que deben incluir 'indicadores cuantitativos', por supuesto, y 'señales de progreso cualitativas' también,[560] deben ocuparse, por lo menos, de asuntos de estructura, de proceso y de resultado.

[1] Los *parámetros de estructura* se ocupan de medir y valorar instrumentos formales, presentados dentro de plazos establecidos jurídicamente, en los que las autoridades competentes definan, a partir de una metodología coherente y coordinada: las metas y objetivos, el marco normativo y regulatorio necesario para adelantar las acciones (u omisiones requeridas),[561] una estrategia, un plan de acción concreto y un cronograma. Por supuesto, también se deben valorar que se hayan definido indicadores que permitan medir el desempeño, especialmente en términos de goce efectivo del derecho.[562] Por supuesto, las autoridades competentes, siempre pueden ejercer sus funciones y construir los parámetros para rendir cuenta de sus acciones u omisiones con respecto al cumplimiento de los objetivos que se busquen,

---

CSR–; el Proyecto Así Vamos en Salud; el Centro de Investigación para el Desarrollo –CID– de la Universidad Nacional; el experto Luis Jorge Garay Salamanca; la organización DeJusticia y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, OISS].

[559] Corte Constitucional, Auto 226 de 2011 (MP Jorge Iván Palacio Palacio); en este caso se hace referencia al derecho a acceder a los servicios de salud que se requieran con necesidad; en especial, a el derecho a que se superaran las barreras y los obstáculos que supone para el Sistema que los planes de servicios sean indeterminados, confusos, obsoletos y sin mecanismos de revisión y actualización.

[560] OEA (2008) Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y Culturales. Doc. 14. 19 de julio, 2008. [N°28].

[561] Por ejemplo, si el problema es que determinada autoridad del Estado tenía un deber de interferir en una organización privada, y eso se considera un problema que afecta el goce efectivo de un derecho fundamental, se requerirá un cambio normativo que le permita a dicha autoridad abstenerse de tener que realizar aquel tipo de intervención.

[562] Corte Constitucional, Auto 226 de 2011 (MP Jorge Iván Palacio Palacio).

respetando los espacios de deliberación democrática que correspondan. Los parámetros estructurales, se ocupan de medir las herramientas con las que cuenta el Estado para asegurar el goce efectivo del derecho. Muestran *cómo* se organiza el aparato institucional y el sistema normativo para desarrollar y materializar el derecho fundamental.[563]

[2] Los *parámetros de proceso* reflejan "[…] *una relación o secuencialidad entre los instrumentos de política pública adoptados por el Estado (parámetros de estructura) y la consecución de objetivos intermedios que acumulados se convierten en parámetros de resultado, los cuales a su vez están relacionados con la materialización de derechos* […]; *los parámetros de proceso deben hacer explícita la relación o secuencialidad entre los parámetros de estructura y los de resultado*."[564] Los parámetros de proceso no se refieren ya los documentos o instrumentos formales de política, a la existencia de planes o programas, sino a las acciones y omisiones concretas que se realicen a partir de tales referentes normativos y administrativos, encaminados a lograr el goce efectivo del derecho. Como se dijo, una política pública no es el conjunto de promesas y de directrices que una autoridad pública formula en un texto. Debe valorarse el actuar, o dejar de actuar, de las entidades correspondientes. En otras palabras, los *parámetros de proceso* buscan medir la calidad y la magnitud de los esfuerzos realizados para asegurar el goce efectivo de un derecho fundamental.[565] Suponen, entre otras cosas, medir el alcance, la cobertura y el contenido de las estrategias, planes, programas, o políticas u otras actividades e intervenciones específicas encaminadas al logro de metas que corresponden a la realización de un determinado derecho. Deben ayudar "*a vigilar directamente la aplicación de las políticas públicas en términos de la realización progresiva de derechos* […], [y] *ofrecer información sobre la variación en los niveles de calidad o cobertura de programas o servicios sociales en un determinado período de tiempo*."[566] Los parámetros de proceso deben mostrar la evolución, el progreso hacia el goce efectivo del derecho.

[3] Los *parámetros de resultado* se ocupan de medir los logros, individuales y colectivos, que reflejen el grado de goce efectivo de un derecho fundamental en un determinado contexto.[567] Son parámetros que buscan

---

[563] OEA (2008) *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y Culturales*. Doc. 14. 19 de julio, 2008. [N°30]. Se dice al respecto: "Si existen o se han adoptado medidas, normas jurídicas, estrategias, planes, programas o políticas, o se han creado agencias públicas, destinadas a implementar esos derechos. Si bien los indicadores estructurales indagan simplemente sobre la existencia o inexistencia de las medidas, podrían en ocasiones incluir información relevante para entender también algunas de sus características principales, por ejemplo si las normas son o no operativas, o cual es la jerarquía de una agencia o institución pública o su competencia funcional."

[564] Corte Constitucional, Auto 226 de 2011 (MP Jorge Iván Palacio Palacio).

[565] Cfr. OEA (2008) Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y Culturales. Doc. 14. 19 de julio, 2008. [N°31].

[566] OEA (2008) Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y Culturales. Doc. 14. 19 de julio, 2008. [N°31].

[567] Corte Constitucional, Auto 226 de 2011 (MP Jorge Iván Palacio Palacio).

medir el impacto real de las estrategias, los programas y las intervenciones o las omisiones. Ahora bien, es preciso aclarar que contar con buenas mediciones en los parámetros de resultado, no implica, necesariamente, haber logrado asegurar una realización progresiva y sostenible del goce efectivo del derecho. Como señala la OEA, "[la] *mejora en los indicadores de resultado puede ser un indicio de la adecuación de las medidas adoptadas y de mejoras progresivas hacia la plena efectividad de los derechos. Sin embargo, para formarse un juicio definitivo al respecto, es necesario revisar concretamente las medidas adoptadas –el retroceso de los indicadores de resultados puede deberse a circunstancias no atribuibles a la acción del Estado, mientras que su mejora puede deberse a razones fortuitas. Esto requiere, entonces, poner énfasis en los indicadores de proceso.*"[568] Un parámetro de resultado suele ser un parámetro lento, menos sensible a las variaciones transitorias que un indicador de proceso.[569] En cualquier caso, se ha de contar con indicadores de goce efectivo del derecho (IGED), que aseguren medir específicamente la realización progresiva del derecho fundamental que se esté evaluando. Estos indicadores de goce efectivo deberían ser sensibles a las diferentes etapas y momentos de diseño, implementación y proceso de evaluación de la política adoptada.

(iv) *Determinación del nivel de cumplimiento*. Como se dijo, el nivel de cumplimiento de una orden compleja puede ser alto, medio, bajo o de incumplimiento. Como ocurre con el caso de los parámetros, no existen reglas abstractas que permitan determinar previamente, para todo derecho y en cualquier caso, cuál es la manera detallada y precisa para establecer el nivel de cumplimiento de una orden compleja. Dependerá del tipo de obligación constitucional de que se trate, del tipo de derecho fundamental y de la situación concreta que se dé. No obstante, los criterios y las reglas que evalúen el nivel de cumplimiento, deben tener en cuenta los parámetros de estructura, de proceso y de resultado, individualmente y en conjunto. Es preciso valorar la relación entre la política pública que se haya estructurado, el proceso de implementación y realización que se lleve a cabo, y los resultados que se esté alcanzando, específicamente, en términos de goce efectivo del derecho. (1) El nivel de cumplimiento *alto*, implica que los parámetros evidencien la existencia de un plan completo, coherente y racionalmente orientado a asegurar el goce efectivo del derecho fundamental, que se está implementando adecuadamente y que evidencia progresos y avances reales y tangibles en el goce efectivo del derecho, o indicios claros de que éstos efectivamente se darán. (2) El nivel de cumplimiento *medio*, supone que los parámetros muestren que se cuenta con planes e instituciones formalmente aceptables, que medianamente se estén implementando y evidencien algunos resultados que impactan favorablemente el goce efectivo del derecho. (3) El nivel de cumplimiento *bajo*, que los parámetros revelen

---

[568] OEA (2008) Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y Culturales. Doc. 14. 19 de julio, 2008. [N°32].

[569] OEA (2008) Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y Culturales. Doc. 14. 19 de julio, 2008. [N°33].

deficientes planes e instituciones, pobres ejecuciones y resultados parciales y limitados, o evidencia de que así serán. (4) El *incumplimiento* supone que los parámetros revelen que no se cuenta con planes e instituciones al menos deficientes, que no se haya adelantado prácticamente ninguna acción de las planeadas, o que no se hayan alcanzado mejoras en la realización progresiva del goce efectivo derecho fundamental, o que se tenga indicios ciertos de que eso será así. Por supuesto, en esta categoría estarían aquellos casos en los que el nivel de protección que existía al momento de impartir la orden compleja no sólo no avanzo, o avanzó insignificantemente, sino en los que se haya retrocedido en asegurar el goce efectivo del derecho.[570]

(v) *Respuesta judicial frente al nivel de cumplimiento verificado*. Ahora bien, en la medida que los poderes del juez de tutela orientados a asegurar el cabal cumplimiento de las órdenes dadas en la sentencia, tienen por objeto asegurar el goce efectivo del derecho fundamental tutelado, el nivel de cumplimiento determinará qué debe hacer el juez. En efecto, si el nivel de cumplimiento es alto, el juez de tutela podrá dar por cumplidas sus órdenes y por protegido el derecho, pues a la persona se le está respetando, protegiendo y garantizando su derecho. En tal caso el juez pierde la competencia, pues ésta se mantenía, justamente, hasta que estuviera superada la violación o las causas de la amenaza. En los casos en que el cumplimiento sea medio, el juez de tutela valorará si puede dar por cumplida la tutela, con ciertas advertencias y medidas de protección final, o si mantiene ciertas órdenes, las cuales, necesariamente deberán ser altamente respetuosas de unas autoridades que han demostrado estar actuando al menos aceptablemente. Si el nivel de cumplimiento es bajo, el juez de tutela, por supuesto, mantendrá su competencia, pues la violación y la amenaza al derecho no han cesado; aunque existen avances y progresos mínimos, el riesgo sobre los derechos es significativo y, por tanto, demanda la atención del juez. Su competencia y las órdenes, deberán mantenerse y complementarse en la medida en que se requiera. Por supuesto, en el dramático caso del incumplimiento, el juez de tutela deberá tomar medidas drásticas e ingeniosas que impidan que el 'marasmo institucional' pretenda impedir el imperio de la Constitución Política de 1991 y el goce efectivo de los derechos fundamentales, de forma abusiva y arbitraria. En otras palabras, la respuesta judicial debe ser inversamente proporcional al nivel de cumplimiento que se haya verificado. Si el nivel de cumplimiento es alto o medio, la intervención judicial debe ser mínima o ninguna. Si el nivel de cumplimiento es bajo o es de incumplimiento, la respuesta judicial debe ser significativa e incluso drástica.[571]

---

[570] Para ver un caso concreto respecto a cómo determinar los niveles de cumplimiento de una orden compleja remitirse, entre otras providencias, al Auto 226 de 2011 (MP Jorge Iván Palacio Palacio); específicamente respecto a la orden de revisar y actualizar los planes de servicios del sistema de salud.

[571] No puede ser que las personas privadas de la libertad, además de tener que enfrentar la típica maldición gitana, se tengan que ver ahora, con su nueva versión para el siglo que comienza. La maldición gitana dice: '*te veré entre abogados*', a lo que se daría una nueva versión que sufrirían las personas privadas de la libertad; '*te veré entre diseñadores de políticas públicas carcelarias*'

8.1.2.4. En conclusión, las facetas prestacionales de un derecho fundamental son, excepcionalmente, de aplicación inmediata y, usualmente, de realización progresiva, en cuyo caso, las personas tienen, por lo menos, *el derecho constitucional a que exista un plan escrito, público, orientado a garantizar progresiva y sosteniblemente el goce efectivo del derecho, sin discriminación y con espacios de participación en sus diferentes etapas, que, en efecto, se esté implementando*. La violación o la amenaza de las facetas prestacionales de realización progresiva suelen demandar del juez de tutela que se impartan órdenes complejas, que busquen la efectividad de los derechos, respetuosas de las competencias democráticas y administrativas constitucionalmente establecidas, que sean prudente y abiertas al diálogo institucional. La valoración que se haga a partir de los parámetros que se ocupen de la estructura, del proceso y de los resultados de la política pública de la cual dependa el goce efectivo del derecho fundamental que se busca proteger con la orden compleja, determinarán si hay un nivel de cumplimiento alto, medio, bajo, o, simplemente, de incumplimiento. El nivel que se haya alcanzado, determinará cuál debe ser la respuesta del juez; a mayor nivel de cumplimiento, menor debe ser la respuesta judicial, o sencillamente ninguna, y a menor nivel de cumplimiento, mayor y más estricta, debe ser la respuesta judicial, con miras a asegurar el goce efectivo de la faceta prestacional del derecho fundamental que haya sido tutelado.

8.2. La política carcelaria se encuentra en un estado de cosas contrario al orden constitucional vigente

En el apartado anterior, se indicó que el Sistema penitenciario y carcelario de Colombia se encuentra, nuevamente, en un estado de cosas contrario al orden constitucional vigente. La Sala considera que ocurre algo similar con la política criminal y carcelaria en general. De hecho, como lo señalan varias de las autoridades o de las personas cuyos conceptos han sido expuestos, la situación en la que se encuentra materialmente el Sistema penitenciario y carcelario, se explica en gran medida por la política criminal y, en un sentido más amplio, de la política criminal en general. La Comisión Asesora de Política Criminal nombrada por el Gobierno ha puesto de presente esta dificultad, por lo que entre sus recomendaciones ocupa un lugar central la de establecer una política criminal que cumpla con las reglas y principios constitucionales, así como los rasgos mínimos de una política pública que pretenda ser adecuada para asegurar el goce efectivo de derechos fundamentales (coherencia, estabilidad, racionalidad y sustento empírico).[572]

Los mínimos constitucionales expuestos, que debe cumplir toda política pública de la cual dependa el goce efectivo de un derecho fundamental son, por supuesto, aplicables también a la política pública criminal y carcelaria.

(Ver, *Maldiciones gitanas y otras jugadas*, Manuel Hernández; mimeo).

[572] COMISIÓN ASESORA DE POLÍTICA CRIMINAL. Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano. Bogotá, 2012. N° 123.

Como se ha mostrado a lo largo de la presente sentencia, entre estos mínimos no es sólo el respeto al derecho a la libertad de quienes se encuentran recluidos en prisión, sino también el deber de asegurar goce efectivo la dignidad humana y otros derechos fundamentales de estas personas, de sus familiares y allegados que los visitan en prisión, así como de un número importante de funcionarios y servidores, públicos y privados, que prestan sus servicios en las cárceles y las penitenciarías. A continuación se hace referencia a ambos grupos, resaltando especialmente aquellos límites que la Constitución fija, especialmente, a la política criminal y carcelaria.

8.2.1. *Los problemas que enfrenta el Sistema penitenciario y carcelario no son nuevos, son conocidos y reiterados. No obstante, la política criminal y carcelaria sigue sin resolverlos, debido a sucesivas reformas fallidas*.

8.2.1.1. Muchos de los estudios acerca de la cárcel resaltan, como se mostró,[573] que la crisis que actualmente atraviesa esta institución la acompañan desde su nacimiento; es una institución que vive en crisis. El caso de Colombia no es la excepción, como lo evidencian los reportes de las autoridades encargadas de administrar el Sistema, o de controlarlo y vigilarlo, y de las personas dedicadas a estudiar e investigar sus problemas y a proponer soluciones. Se ha constatado que la crisis carcelaria es un asunto que ha acompañado al sistema carcelario desde su origen. Por ejemplo, rastreando el desarrollo del Sistema penitenciario y carcelario a lo largo de su historia, el Instituto Rosarista de Acción Social, SERES, concluyó lo siguiente,

> "Históricamente, la pena privativa de la libertad es la sanción que por excelencia ha adoptado el Estado como forma de castigo para los colombianos que infringen la ley penal, desconociendo funcional y permanentemente otras formas de sanción acordes con las personas y la naturaleza del delito. El análisis histórico muestra cómo algunas situaciones permanecen estáticas en el tiempo; aún persisten en el sistema penitenciario y carcelario colombiano el mal diseño de la infraestructura, su insuficiencia para cubrir a la población penitenciaria en condiciones dignas, el aislamiento de la sociedad y la familia, y la carencia de servicios de salud, educación y trabajo, todo lo cual hace que perduren las prácticas en contra del respeto por los derechos humanos."[574]

---

[573] Ver, entre otras, las consideraciones del capítulo 5 de las consideraciones.

[574] INSTITUTO ROSARISTA DE ACCIÓN SOCIAL (2011) *Desarrollo del sistema penitenciario y carcelario colombiano entre 1995 y 2010*. p.278 Universidad del Rosario. Bogotá, 2011. En el texto se hace un recuento de los hitos de desarrollo del Sistema: Ley Sobre Organización y Régimen Político y Económico de los Departamentos y Provincias de la República, 1825; Decreto del 14 de marzo de 1828 de Simón Bolívar; Leyes 30 de 1835 y 1836 de Francisco de Paula Santander; Decreto de los presidios urbanos de 1837 de José Ignacio de Márquez Barreto; Ley 35 de 1914 que crea la Dirección General de Prisiones; Decreto 1992 de 1915 que fija el Reglamento de régimen interno de las cárceles nacionales de la República; Decreto 1405 de 1934, Código del Régimen Penitenciario; Decreto 1817 de 1964, que reforma y adiciona el anterior Decreto, entre otras cosas; Ley 65 de 1993. Al respecto se indica: "La creación y desarrollo de la pena privativa de la libertad vista desde los antecedentes abordados a lo largo de este capítulo, pone de manifiesto

8.2.1.2. El nueve (9) de abril de mil novecientos cuarenta y ocho (1948) fue necesario aplazar la inauguración del Museo Nacional de Colombia en su nueva sede, por los acontecimientos de aquel día,[575] la vieja Penitenciaría Central de Cundinamarca, llamada popularmente, 'el panóptico'. Esta construcción es la prueba viva de la eterna reforma del Sistema penitenciario y carcelario. El panóptico (*el panopticón*) es la materialización de las políticas penitenciarias y carcelarias modernas de mediados del siglo XIX, impulsadas por pensadores liberales que querían asegurar el éxito en los proceso de disciplinar y aconductar una persona (tal cual como se buscaba en otras instituciones como la escuela o el cuartel). A Thomas Reed, arquitecto nacido en las Antillas menores (*Saint Croix*) cuando eran danesas, se le encomendó, entre otras construcciones importantes,[576] una cárcel que se ajustara a las nuevas tendencias de reforma de las prisiones que se discutía en Europa y Estados Unidos desde el siglo XVIII. El panóptico, como se le conocería a esta cárcel, se construyó entre 1874 y 1878.

Las distancias entre la propuesta del proyecto penitenciario y carcelario y la realidad no se hicieron esperar. No sólo no se lograba el objetivo de resocialización, que la sociedad parecía no pretender alcanzar sinceramente. El ejemplo más notorio es la pena de muerte, que si bien en el país se había abolido formalmente, tal decisión no fue implementada realmente hasta la reforma constitucional de 1910. El panóptico de Bogotá jugaría un nefasto papel durante los trágicos años de la guerra de los mil días. Desde entonces, la cárcel era un lugar inseguro, que amenazaba la vida y la integridad de las personas. Por eso, el nuevo edificio, desde su construcción en el siglo XIX buscaba atender las solicitudes de cárceles en las que pudieran estar asegurados de homicidios premeditados, asesinatos, envenenamiento o incendios. Pero también desde esa época, la cárcel mostraba su papel al estar inmersa en un conflicto: se convertía en un campo de batalla más y en un sistema de información en contra del enemigo.[577] Las descripciones de aquellos años, guardadas proporciones, son similares a las que presentan los accionantes en los procesos de tutela acumulados. En efecto, durante los años

---

una serie de situaciones que parecieran no cambiar, a pesar de las diferencias existentes en los periodos históricos analizados. La preocupación por las condiciones de higiene, los diseños de las cárceles o centros de reclusión sin previsión futura, las condiciones de hacinamiento que propician prácticas que van en contra del respeto por los derechos humanos, son apenas algunas que se observan como transversales en el recorrido histórico realizado, y se mantienen en mayor o menor medida en la actualidad. Basta con generar una búsqueda de noticias en internet relacionadas con estos temas, para que aparezcan miles de resultados. De esta manera, los avances que se logran quedan opacados por la avalancha de informaciones en torno a lo referido." p. 35.

[575] El asesinato del líder Jorge Eliecer Gaitán y

[576] Por ejemplo, Tomás Cipriano de Mosquera, le encomendó la construcción del Capitolio Nacional.

[577] En la guerra de los mil días, la policía puso informantes en los patios del Panóptico, donde estaban los presos políticos. Régulo Ramírez, por ejemplo, fue condenado por delitos comunes y salía de la cárcel en comisión de espionaje contra los amigos de la rebelión liberal. Al respecto ver, por ejemplo, AGUILERA Peña, Mario (2006) Canje o fusilamiento: los presos políticos en las guerras del Siglo XIX en Revista Análisis Político, N° 58. IEPRI, Universidad Nacional. Bogotá, 2006.

de la guerra de los mil días, las camas de los presos estaban muy amontonadas y cada vez que salía en libertad alguien, se generaban disputas por acceder a un rincón menos húmedo o fétido; la fetidez del ambiente provenía de los baños, precisamente cuando el agua se agotaba por exceso de detenidos.[578] Faltaba agua para el aseo y la comida que se calificaba como insuficiente y asquerosa (el *cambao*). En los años 30 del siglo XX, luego de una visita orientada a reformar el Sistema penitenciario y carcelario, los antiguos panópticos pasaron a ser vistos como obsoletos lugares donde se aglomeraban los presos.[579] Se expidió el Código Carcelario de 1934 intentando mejorar las condiciones de resocialización y asegurando un trato más humano y digno a las personas recluidas en prisión. El Código fue expedido por el Gobierno Nacional (Decreto 1405 de 1934), en ejercicio de los poderes otorgados por el Congreso de la República un año antes (Ley 20 de 1933).[580] Autorizó al Presidente modificar el régimen penitenciario de la Nación (art. 2) y se creó la Comisión de Asuntos Penales y Penitenciarios para elaborar el Código Penal y aconsejar al Gobierno en el uso de los poderes conferidos (art. 3).

En la década de los años 40 del siglo XX, se inició la construcción de algunas de las nuevas cárceles, entre ellas la Picota, a donde fueron trasladadas las personas que hasta entonces se recluían en la Penitenciaria de Cundinamarca (el Panóptico). Para 1948, cuando se iba a iniciar la nueve sede del Museo Nacional en el viejo panóptico, se cerraba una de las etapas de reforma penitenciaria y carcelaria, y se iniciaba otra. 50 años después, la Corte Constitucional constató en la sentencia T-153 de 1998 que las reformas de aquella época, así como las medidas adoptadas en los años 60,[581] seguían siendo insuficientes. Las promesas de humanización que el nuevo Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993), expedido en desarrollo de la nueva Constitución de 1991 se habían quedado en el papel.[582] El Sistema penitenciario y carcelario seguía siendo un infierno que lejos de acabar o enfrentar el delito, lo reproducía y mantenía. Hoy, década y media después de aquella decisión judicial de 1998, esta Sala constata que los problemas estructurales de siempre se mantienen, con sus nuevas aristas y expresiones. Pero no son solo los problemas de siempre, se está ante las propuestas de solución tradicionales: hay que reformar el Sistema, se debe mejorar las

---

[578] Ver por ejemplo, AGUILERA Peña, Mario (2006) Canje o fusilamiento: los presos políticos en las guerras del Siglo XIX en Revista Análisis Político, N° 58. IEPRI, Universidad Nacional. Bogotá, 2006.

[579] Con ocasión a estas críticas el Gobierno contrató en 1926 a Rafaéle Della Vecchia, de la cárcel de Padua, para estudiar el Sistema colombiano y proponer reformas.

[580] Ley 20 de 1933, por la cual se dan autorizaciones al poder ejecutivo para reorganizar el Ministerio de Gobierno y se establece la Comisión Nacional para la Reforma Penal

[581] Ver por ejemplo el Decreto 1716 de 1960, que modificó la estructura y organización del Sistema; la Ley 27 de 1963, que dio lugar a un nuevo Estatuto Penitenciario (Decreto 1817 de 1964). Mediante el Decreto 3172 de 1968, expedido en desarrollo de la Ley 65 de 1997, se organizó el Ministerio de Justicia, incluyendo varias normas orientadas a estimular una política de resocialización y reintegración de las personas privadas de la libertad.

[582] El Código Penitenciario (Ley 65 de 1993) se funda en la protección de la legalidad y la defensa en principio de la libertad (art. 2), en la igualdad y la prohibición de todo tipo de discriminación (art. 3), en el respeto a la dignidad humana (art. 5) y la resocialización (art. 10), por mencionar algunos de sus principales pilares.

penitenciarías y las cárceles para que, ahora sí, funcionen realmente.

8.2.1.3. Pero no sólo se trata de no haber alcanzado los propósitos de reforma. Uno de los problemas que se ha constatado en la historia de la política criminal es su incoherencia e inestabilidad, explicada, en buena parte, por los bandazos entre tendencias punitivas que se refugian en la cárcel como solución a los problemas sociales, y tendencias de perdón y excarcelación, usualmente motivadas por las dimensiones del fracaso del Sistema. Que la política criminal sea zigzagueante no es un problema únicamente nacional. Históricamente, al igual que las condiciones inhumanas y de crisis han acompañado a las prisiones en otras latitudes, los bandazos de la política criminal también.[583]

8.2.1.4. Los problemas estructurales del Sistema penitenciario y carcelario que comprometen los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, por tanto, no son nuevos ni extraños. Se trata de viejos dilemas que acompañan al sistema jurídico nacional desde el siglo XIX, y que a pesar de los enormes esfuerzos institucionales implementados, no se han podido superar. Este estado de cosas y su desarrollo deben ser valorados por el juez constitucional para no continuar en el círculo vicioso de los eternos ciclos de reforma penitenciaria y carcelaria, que lo único que han logrado es asegurar que en la práctica, en el día a día, se violen descaradamente los derechos fundamentales de las personas, a la espera de la implementación de una eventual reforma exitosa que eventualmente sirva. Un juez de tutela en un estado social de derecho fundado en la dignidad humana no puede permitir que este estado de cosas se preserve eternamente, como si fuera una cruda realidad que no hay manera de transformar o evitar. Es hora de acabar, de una vez por todas, con los castigos indignos, inhumanos, crueles y degradantes que terminan por socavar la propia dignidad y legitimidad del Estado y de una sociedad que se proclama libre y democrática.

8.2.2. *Los problemas que enfrenta el Sistema son estructurales*.

8.2.2.1. Las fallas que tienen colapsado las cárceles y las penitenciarías, así como muchos otros de los centros de reclusión temporal que se usan en Colombia, a veces de forma alternativa ante el hacinamiento, no son puntuales ni limitadas a un sector del Sistema. La crisis carcelaria, cubre

---

[583] Por ejemplo, Melossi y Pavarini, a final de los años setenta del siglo XX, sostenían que "[…] el sistema carcelario oscila más y más entre la perspectiva de la transformación en organismo productivo propiamente dicho, siguiendo el modelo de la fábrica […] o la de caracterizarlo como un mero instrumento de terror, inútil para cualquier intento de readaptación social. Así, durante todo el siglo XX, y de acuerdo con las distintas situaciones políticas y económicas, las perspectivas de reforma camina en zigzag, con una progresiva disminución (para cada reo y en la población) de penas carcelarias, por un lado y del aumento de represión para ciertas categorías de reos o de delitos (sobre todo en los momentos de crisis política) por el otro. Los períodos en que se tienden a vaciar las cárceles y a introducir regímenes benignos y de readaptación social, se sobreponen, cada vez en forma más compulsiva, a los periodos en que el aplicar frenos y el régimen duro se vuelven otra vez 'necesarios' […]" MELOSSI, Dario & PAVARINI, Massimo (1977) *Cárcel y Fábrica.* (p. 24).

buena parte de las instituciones, en diferentes áreas y dependencias. Las deficiencias se presentan en casi todos los bienes y servicios de los cuales depende el mínimo vital y la dignidad de las personas recluidas, teniendo un papel destacado las fallas en materia de seguridad, que derivan en graves violaciones a la vida, a la integridad personal, a la salud y a las libertades sexuales. Estas fallas estructurales y generalizadas, se potencian recíproca y exponencialmente, de tal suerte que las violaciones y las amenazas se incrementan (así, por ejemplo, la falta de control a la violencia, se agrava por el hecho de no tener acceso al servicio de salud que se requiere y por el aumento de infecciones, ante las condiciones en que la persona herida debe permanecer). Es notorio como cada una de las autoridades que participó en los procesos de tutela acumulados en la presente sentencia, sostenía haber hecho lo que le correspondía. Es consciente de que sus acciones son insuficientes, y declara su incapacidad para superar los problemas de forma definitiva, en tanto que su solución depende de que actúen diversos órganos y entidades, de manera coordinada y concertada. No se puede solucionar el problema de hacinamiento de forma general remitiendo a las personas a otros centros, porque, además de las limitaciones que esta política tiene, el sistema en general está colapsado y la mayoría de centros a los que se remitan las personas se encuentran en iguales o peores condiciones. El problema de salud no es de un centro o una región, nuevamente es del sistema en general el que está en crisis. Los problemas de la cantidad de guardia frente al número de internos e internas, el irrespeto por la dignidad y la intimidad en las visitas íntimas o en las requisas.

8.2.2.2. Nuevamente, no se trata de un asunto colombiano únicamente. Los problemas estructurales de las políticas carcelarias son un padecimiento global, como lo ha señalado el Departamento Nacional de Planeación en uno de sus documentos dedicados a estudiar la cuestión.[584] La situación de Colombia es grave, pero como se dijo, desde una perspectiva comparada no es la peor. Planeación Nacional ha constatado que cuando se compara a Colombia con lo que ocurre en otras latitudes, es evidente que la situación puede ser más compleja de lo que es actualmente. Esto quiere decir que los niveles de hacinamiento pueden seguir aumentando y tener impactos aún mayores sobre la dignidad de las personas privadas de su libertad.[585] La crisis

---

[584] RESTREPO LONDOÑO, Diego (2011) *El crecimiento de la población reclusa y el hacinamiento en Colombia en perspectiva comparada*. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno. Bogotá, 2011.

[585] RESTREPO LONDOÑO, Diego (2011) *El crecimiento de la población reclusa y el hacinamiento en Colombia en perspectiva comparada*. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno. Bogotá, 2011. Dice al respecto: "Los datos muestran sin lugar a dudas que el problema del crecimiento de la población reclusa es de carácter mundial y éste crecimiento plantea retos permanentes en materia de política pública para todos los países, pero también, los datos muestran que la capacidad de Colombia para atender el reto en esta materia no es tan precaria como se cree desde una visión exclusivamente nacional. || Colombia hace parte de los países del continente y del mundo cuya población reclusa ha venido creciendo año a año. Así mismo, si bien el país no ostenta los niveles más altos de población reclusa como tasa por 100.000 habitantes, se ubica en general por debajo del promedio mundial, americano y suramericano. || Así mismo, cuenta con índices de hacinamiento menores que el promedio de América, aunque la

carcelaria colombiana, por tanto, es un problema grave que demanda atención urgente y efectiva.

8.2.3. *El hacinamiento, un problema de urgente solución que no se resuelve sólo con más cárceles*.

8.2.3.1. El hacinamiento no es el problema más importante, pero es el primero a enfrentar, el que con mayor urgencia reclama ser atendido. Los problemas más importantes de una prisión, y el caso colombiano no es la excepción, consisten en poder cumplir con sus cometidos básicos y principales, como por ejemplo, controlar las personas que cometen grandes ofensas en contra de la sociedad, neutralizar su accionar y resocializarlos para que puedan vivir nuevamente en una sociedad libre y democrática, fundada en el respeto a la dignidad de todo ser humano. Sin embargo, el hacinamiento es el primer problema a resolver por el efecto nefasto que produce sobre cualquiera de los problemas básicos de la prisión. El efecto potenciador y amplificador de las dificultades que tiene el hacinamiento lleva a que sea el primer problema a resolver, la cuestión que requiere atención de manera inmediata y urgente, puesto que si no se supera, difícilmente se podrá hacer avances importantes, eficientes y sostenibles en cualquier otra área. Como se ha mostrado y sostenido varias veces, el hacinamiento aumenta los riesgos a la salud, las posibilidades de afecciones y contagios, la probabilidad de que no haya suficientes médicos para atender a las personas o para que haya mayores restricciones para acceder a los bienes y dotación básica para la subsistencia. Mayor riesgo de conflictos violentos, menos capacidad de la Guardia para evitarlos o la imposibilidad física de que se puedan adelantar visitas por parte de familiares y amigos; por mencionar solo algunos de los principales factores de violación y amenaza a los derechos fundamentales que se agudizan con el hacinamiento.

8.2.3.2. De la información aportada al proceso, la Sala concluye que es muy probable que sea necesario construir nuevos centros de reclusión para atender la demanda existente, pudiendo reemplazar viejos establecimientos que hoy en día no pueden seguir funcionando, dado el grave deterioro en que se encuentran. No obstante, de los diagnósticos aportados también es posible es concluir que el hacinamiento no sólo requiere para su solución, la construcción de nuevos centros para privar de la libertad a las personas. La evidencia de que existen personas que están recluidas a pesar de tener razones constitucionales y legales para haber sido puestas en libertad (por la edad que tienen, porque sufren una grave enfermedad terminal o porque su solicitud de libertad justificada no ha sido tramitada por el respectivo juez de ejecución de penas y medidas de seguridad, entre otras razones), muestra que no es un tema exclusivamente de tener que construir más cárceles. Tal camino supone que el número de todas las personas recluidas en prisión es justo el que debe ser y, por tanto, la única opción es tener más celdas. La verdad es que no

---

rata de crecimiento de su población reclusa es preocupante. ”

todas las personas que están en prisión deberían estar allá, por lo que la solución al hacinamiento no sólo pasa por tener nuevos lugares de reclusión, sino también por disminuir el número de personas que se encuentran privadas de la libertad. Esto es, disminuir la demanda social que se hace de la cárcel y la prisión. En otras palabras, el hacinamiento no sólo se resuelve con más cárceles, también con menos cárcel.

8.2.3.3. Es importante que el Estado difunda este diagnóstico entre las autoridades penitenciarias y carcelarias que hoy en día siguen considerando que la solución del estado de cosas inconstitucional está en el aumento de cupos carcelarios. Dentro de los procesos de acción de tutela acumulados, por ejemplo, algunas de las autoridades carcelarias, si bien reconocen el alto impacto que tiene el hacinamiento sobre los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, consideran que esa situación, al igual que se dijo en 1998, se acabarán con esta ampliación de cupos. Así, por ejemplo, dentro de la última acción de tutela acumulada en el proceso (aquella que se dirigió por el Defensor del Pueblo Regional del Magdalena Medio) se presentó la solución en tales términos.[586] No obstante es importante señalar que incluso para los que confían en que la solución está en la construcción de más cupos, el 'traslado' de personas entre establecimientos es una herramienta que ha colaborado, pero que sólo es una solución temporal, puesto que las causas principales del hacinamiento se siguen dando. Dentro del proceso de la acción de tutela en contra de la Cárcel Bellavista acumulada en el presente proceso, la Corte Suprema de Justicia, se indicó que la medida de traslado, dado el estado de cosas del Sistema penitenciario y carcelario, no resulta '*idónea*' para resolver el problema de hacinamiento.[587]

8.2.4. *El problema no es sólo hacinamiento*

8.2.4.1. El problema del Sistema penitenciario y carcelario colombiano no es únicamente el hacinamiento. Las diversas dificultades, restricciones y cargas que se están imponiendo a los derechos fundamentales se incrementan con el hacinamiento carcelario, como se acaba de exponer, pero no es el único problema ni el principal a resolver. De hecho, uno de los problemas que se

---

[586] La intervención del INPEC afirmó al respecto: "Es pertinente indicar que la falta de espacios para el desarrollo de actividades deportivas por parte de los internos, así como también las posibles incomodidades a las que se encuentren sometidos los funcionarios uniformados, se espera sean temporales, pues como ya se señaló, el Gobierno Nacional y el Instituto Nacional Penitenciario, con la creación de los nuevos complejos penitenciarios que se espera estén construidos para el año 2014, pretende dignificar el sistema penitenciario, no sólo para el personal recluso, sino también a los funcionarios quienes prestan sus servicio en dichos establecimientos." [Ver el apartado (6) del Segundo Anexo de la presente sentencia.].

[587] Corte Suprema de Justicia, sentencia de 27 de marzo de 2012 (Expediente T-3645480). Dijo al respecto: "Apreciados los elementos aportados y el análisis general realizado en esta decisión, se puede establecer que la medida de traslado no resulta idónea en tanto los traslados solamente entrarían a engrosar el margen de hacinamiento presente en otras cárceles del país; adicionalmente, los sujetos que actuaron por intermedio de la Defensoría del Pueblo, requieren protecciones específicas y no únicamente medidas en las cuales resultan despersonalizados, pues con la medida tutelar del [juez de instancia] únicamente los internos que quedan en el Penal se beneficiarían directamente, no obstante […]"

verificó en los planes y programas de ajuste a la política criminal y carcelaria, es que los esfuerzos de soluciones se habían concentrado de manera excesiva en las propuestas de solución al hacinamiento mediante nuevas construcciones. Este tratamiento pareciera suponer que el único problema grave del Sistema es el hacinamiento, que la única manera de resolverlo es con más cárceles y que, si se logra, esto traerá como consecuencia la solución de todos los inconvenientes y que se remuevan los obstáculos al goce efectivo del derecho. La Sala cuestiona estas aproximaciones. Ni el hacinamiento es el único problema del Sistema, ni la construcción de cárceles es la única solución a éste, ni los demás problemas se solucionarán automáticamente, cuando se resuelva el hacinamiento.

8.2.4.2. Además de los comentarios que la academia y las instituciones del Estado han hecho al respecto y a los cuales se hizo referencia previamente,[588] puede resaltarse lo dicho por el Instituto Rosarista de Acción Social, SERES, sobre la cuestión:

> "Las políticas públicas buscan mejorar las condiciones de los internos en los centros penitenciarios, pero en muchos casos sólo apuntan a aumentar la oferta para solucionar el problema de hacinamiento y cubrir la creciente demanda. Sin embargo, no se le presta mayor atención a la prevención en niños y jóvenes con el fin de evitar la delincuencia de esa forma disminuir la población carcelaria. || […] || Si bien la reducción del hacinamiento constituye una premisa para garantizar y respetar los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, no es la única condición para alcanzar dicho objetivo, puesto que resulta a dicho fin más imperioso garantizar y respetar las condiciones de resocialización o reinserción que justifica la pena, fin que no se está cumpliendo ni siquiera en los establecimientos de última generación ERON."[589]

Por eso, el Instituto Rosarista de Acción Social, SERES, considera que "[…] *la superación del estado de cosas inconstitucional no implica únicamente la construcción de infraestructura carcelaria, sino que depende en buena medida de una administración de justicia eficiente y oportuna, que armonice con una legislación cualificada en el ámbito punitivo, coordinada con la autoridad encargada de hacer cumplir los respectivos fallos judiciales.*"[590]

---

[588] Ver al respecto el capítulo 5 de las consideraciones de la presente sentencia y el anexo correspondiente, en especial: los reportes de la Defensoría del Pueblo y de la Procuraduría General de la Nación; las conclusiones de la Comisión Asesora de Política Criminal y ARIZA, Libardo José (2011) Reformando el infierno: los tribunales y la transformación del campo penitenciario en América Latina, en *Los muros de la infamia, prisiones en Colombia y América Latina*. Ariza & Iturralde. Universidad de Los Andes. Bogotá, 2011.

[589] INSTITUTO ROSARISTA DE ACCIÓN SOCIAL (2011) *Desarrollo del sistema penitenciario y carcelario colombiano entre 1995 y 2010*. Universidad del Rosario. Bogotá, 2011. p. 279.

[590] INSTITUTO ROSARISTA DE ACCIÓN SOCIAL (2011) *Desarrollo del sistema penitenciario y carcelario colombiano entre 1995 y 2010*. Universidad del Rosario. Bogotá, 2011. p. 280.

8.2.5. *En una sociedad libre y democrática, fundada en la dignidad humana, el castigo penal debe ser el último recurso (*ultima ratio*) que se emplee para controlar a las personas*; *la política criminal debe ser, ante todo, preventiva.*

8.2.5.1. *Las políticas criminales deben tener un carácter preventivo*

Los niños, las niñas y sus familias, no tienen derecho a que sometan a tratos crueles, inhumanos y degradantes a las personas que puedan abusar de ellos o ellas. Su principal y primordial derecho es que las personas no abusen de ellos y ellas. Un estado social y democrático de derecho no confiere al Estado o a las víctimas el derecho a que se someta a tratos crueles, inhumanos y degradantes a las personas que delinquen. Confiere, ante todo, el derecho a que tal situación no ocurra. Ese es el cometido básico de un Estado comprometido a garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales. La necesidad de un Sistema criminal y un Sistema penitenciario y carcelario de grandes magnitudes es, en tal medida, la prueba del fracaso del Estado en este cometido básico de sus funciones. Los familiares de las personas asesinadas por riñas callejeras, por robos de celulares o por violaciones se ven pobremente resarcidas cuando lo que se protege efectivamente es su derecho a que se persiga y condene efectivamente a las personas que cometieron el crimen del cual se trate. Ni el dinero que se pague, ni los años en prisión de la persona, que en muchos casos carga con una historia de exclusión y violencia social, pueden restaurar la pérdida de la vida o de la integridad que se fue violentada. La ausencia de la violación es lo que demandan las personas y es a lo que se tiene derecho. Que, para empezar, la vida, la integridad o cualquier otro derecho no sea objeto de acciones criminales. El principal derecho de las personas, como se dijo, no es reclamar plena protección a sus derechos, en caso de llegar a ser víctimas de un delito, su principal derecho es no ser víctimas. En tal medida, las políticas criminales de un estado social y democrático de derecho deben ser preventivas antes que punitivas. Es lo que la Comisión Asesora de Política Criminal ha denominado '*la prevención en serio*'. Dice al respecto

> "La política criminal debe ser una política pública estructurada de prevención y lucha contra la criminalidad,[591] basada en principios y reglas que impidan '*la fuga al derecho penal*' en búsqueda de soluciones que podrían lograrse por otros medios."[592] (acento fuera del texto original)

La Comisión Asesora resalta que la prevención y la lucha contra la

[591] La Comisión adoptó un concepto amplio de criminalidad con sustento en la definición de política criminal acogida y bajo el concepto de que en ella se incluyen las "conductas que atenten contra los derechos de los ciudadanos y aquellos bienes jurídicos que articulen la defensa de los mismos".

[592] COMISIÓN ASESORA DE POLÍTICA CRIMINAL. Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano. Bogotá, 2012. (N° 127).

criminalidad "*no pueden basarse exclusivamente en el Sistema penal*" y, coincidiendo con la jurisprudencia constitucional, advierte que las "*estrategias y acciones de política criminal deben orientarse a lograr los efectos buscados, con los medios menos lesivos de los derechos fundamentales*".[593] La Comisión Asesora lo expresa de forma diáfana: "*es importante abandonar la idea de que el delito se combate esencialmente con el incremento de penas*."[594] Una política criminal en un estado social de derecho debe pretender inhibir el delito, antes que limitarse simplemente a sancionarlo. Es la forma de asegurar el goce efectivo de los derechos de las víctimas e impide que el Estado resuelva problemas sociales imponiendo cargas desproporcionadas a los derechos fundamentales, cuando aquellos podrían ser resueltos mediante herramientas menos costosas para los derechos. La Comisión Asesora constata que el Sistema penal y criminal colombiano se ha expandido hasta el punto de la sobrecriminalización, pues se está empleando el derecho penal en exceso; esto es, se extiende las duración de las penas (se sanciona exageradamente conductas reprochables penalmente) y se aumentan las penas a casos innecesarios (se sancionan conductas que no representan un daño social considerable).[595]

La política criminal y carcelaria de un estado social y democrático de derecho, fundado en la dignidad humana, debe respetar hasta donde sea posible el derecho fundamental a la libertad de toda persona. Todo ser humano, en una sociedad libre y democrática, salvo que sea estrictamente necesario y proporcionado encarcelarlo, debe poder vivir en libertad. De hecho, la política criminal no sólo debe ser respetuosa de la libertad, debe promover su respeto, su protección y su garantía. Debe entender que el derecho penal es la *última ratio*, tanto para la decisión de cuándo encarcelar, como para las decisiones de cómo hacerlo y hasta cuándo.

Ahora bien, la Sala debe precisar que el carácter de ser la última razón (*última ratio*) no implica en modo alguno que la privación de la libertad sea un medio inconstitucional o ilegitimo. Eso depende de la manera como el poder

---

[593] COMISIÓN ASESORA DE POLÍTICA CRIMINAL. Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano. Bogotá, 2012. (N° 128).

[594] COMISIÓN ASESORA DE POLÍTICA CRIMINAL. Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano. Bogotá, 2012. (N° 129).

[595595] Dice al respecto la Comisión: "La regulación del sistema penal en general, y de las penas en particular, necesita un cambio de perspectiva, de la represión a la prevención. Fundamentar el sistema penal en criterios represivos lleva, por regla general, a que la sociedad eleve cada vez más sus demandas punitivas y a que el poder legislativo incremente exorbitantemente los niveles de las penas, en particular de las privativas de la libertad, en una espiral expansionista. || Este modelo ha sido tradicionalmente impulsado en Colombia, de forma que en la actualidad se ha expandido el derecho penal para elevar a la categoría de delitos conductas de escaso daño social y para aumentar las penas más allá de cualquier fundamentación teórica. Para contrarrestar esta situación, se vuelve imperativo cambiar de perspectiva tanto jurídica como social, abandonando la
idea de que la justicia solamente se logra mediante la represión, y poniendo como fundamento del sistema la prevención del delito, por medio de políticas públicas eficaces e incluyentes que conserven para el derecho penal su carácter subsidiario y de *ultima ratio*." COMISIÓN ASESORA DE POLÍTICA CRIMINAL. Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano. Bogotá, 2012. (N°).

punitivo sea empleado. Su uso es legítimo cuando es proporcional y razonable y es ilegítimo cuando es desproporcionado o irrazonable. Más aún, es inconstitucional e irrazonable dejar de usar el poder punitivo del Estado cuando de ello depende el goce efectivo de los derechos fundamentales de las víctimas. Teniendo en cuenta la Constitución, el bloque de constitucionalidad y de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, los derechos fundamentales de las personas que han sido víctimas de acciones criminales, en especial cuando se trata de actos que han comprometido su dignidad como personas, incluyen, entre otros, los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición. En tal medida, el principio de libertad debe ponderarse con las demás garantías y protecciones constitucionales.

Concretamente, por ejemplo, la posición fijada por la Sala en la presente sentencia de ninguna manera implica que no se puedan modificar los tipos penales existentes. Es probable que una pena privativa de la libertad pueda ser inconstitucional por excesiva, pero de igual manera, una pena privativa de la libertad podría llegar a ser inconstitucional por lo contrario, por ser irrazonable y desproporcionadamente baja o leve. Son las entidades encargadas de conformar y diseñar la política criminal quienes deben establecer cuándo es razonable y proporcionado, de acuerdo con la deliberación democrática, recurrir a la privación de la libertad y en qué grado.

8.2.5.2. *Las medidas de aseguramiento deben ser excepcionales; aplicación estricta y reforzada del principio de libertad*

El respeto al derecho a la libertad y a la presunción de inocencia, exigen al Juez que las medidas de aseguramiento que se adopten, sean decisiones judiciales razonadas y debidamente fundamentadas, sensibles al impacto que tales medidas tienen sobre los derechos fundamentales de las personas. Privar antes de la condena a una persona, es una drástica decisión que afecta directamente derechos como la libertad o la presunción de inocencia. Por eso, la decisión de hacerlo no es discrecional, debe ser tomada en derecho, teniendo en cuenta el orden jurídico vigente y los hechos del caso.[596] Debe, además, tratarse de la autoridad competente, ejerciendo las funciones que le corresponden.[597] Bajo el orden constitucional vigente, los funcionarios

---

[596] Corte Constitucional, sentencia T-827 de 2005 (MP Humberto Antonio Sierra Porto); en esta ocasión se consideró al respecto lo siguiente: "Tal y como fue expuesto en los párrafos anteriores, lo que está en juego cada vez que se dictan medidas de aseguramiento es la manera como tales medidas se proyectan sobre uno de los bienes jurídicos más valiosos de todos los que sustentan y legitiman el Estado de Derecho: la presunción de inocencia. No existe ni puede existir discrecionalidad al respecto. La autoridad pública, cualquiera que ella sea, judicial o administrativa, debe respetar el derecho a la presunción de inocencia. (Subrayas dentro del texto). Cuando en un caso se dicta medida de aseguramiento, no se está poniendo en duda la inocencia del sindicado, por cuanto esta se presume. Más bien, lo que se debe procurar es que se cumpla con las garantías de un juicio justo con fundamento en el cual se le otorgue al imputado la posibilidad de defenderse. La restricción de la libertad solo se justifica cuando la acusación se hace por los delitos más graves y únicamente a partir de cumplirse los requisitos exigidos para el efecto y sobre la base de decisiones debidamente motivadas y justificadas."

[597] En la sentencia T-972 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño), por ejemplo, se consideró lo

judiciales no pueden permitir que las medidas de seguridad, razonables en un determinado momento, se mantengan indefinidamente, incluso cuando las razones que justificaban la medida han desaparecido. Esto es especialmente cierto, por ejemplo, cuando se trata de personas que son también sujetos de especial protección constitucional.[598]

El principio pro libertad (*pro libertatis*), como cualquier otro, debe ser ponderado con los demás principios aplicables en el caso concreto. El encierro de una persona, como se ha indicado, se justifica entre otras razones, en la protección de los derechos de las personas que han sido víctimas, de las personas que pudieron serlo o simplemente de los derechos de las personas en general y de aquellas que podrían llegar a ser víctimas en un futuro. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con las penas impuestas judicialmente, –que una vez son cosa juzgada tienen el pleno respaldo de la institucionalidad jurídica y democrática–, en el caso de las medidas de aseguramiento el proceso que ha llevado a privar de la libertad es menos certero.

Un orden constitucional que se erige como un estado social y democrático de derecho tiene el deber imperioso de respetar, proteger y garantizar plenamente el goce efectivo de la libertad. Por tanto, cualquier tipo de condena que implique la privación de la libertad personal debe estar sometida a estrictos controles. Debe asegurarse que la regla punitiva tenga un origen democrático (por reserva constitucional) que se someta un juicio de razonabilidad estricto, que su aplicación se haga de acuerdo con el derecho al debido proceso y con el correspondiente respeto al derecho a la defensa. Una vez se haya surtido un proceso jurídico adecuado de principio a fin, es razonable constitucionalmente imponer una pena privativa de la libertad a una persona, proporcional a la gravedad de sus actos. Cuando se impone una medida de aseguramiento que conlleva la privación de la libertad, ésta no se produce luego de un proceso jurídico y democrático amplio que ha activado múltiples y diversos controles. Por definición, la medida de aseguramiento se toma en un momento del proceso en que no se cuenta con la suficiente información para saber, a ciencia cierta, si la persona sindicada es o no responsable penalmente de las acciones que se le imputan.

---

siguiente: "[…] la negativa de un beneficio administrativo por la autoridad penitenciaria, que carece de competencia para ello, y que además funda su decisión en criterios que no son legales, ni objetivos, ni verificables, vulnera los principios de reserva judicial de la libertad, y de reserva legal de las condiciones de acceso a los mencionados beneficios. De contera, se vulnera el derecho a la libertad del penado, en cuanto se obstruye su acceso a los beneficios que el orden jurídico le otorga dentro del régimen de tratamiento penitenciario progresivo, no obstante haber acreditado los requisitos legales para el efecto, tal como lo reconoció el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, y lo admitió la autoridad penitenciaria demandada."

[598] Ver por ejemplo, la sentencia T-401 de 1992 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz); en este caso se decidió, entre otras cosas: "Supeditar la cesación de una medida de seguridad impuesta a un inimputable incurable a su completa rehabilitación, sabiendo de antemano que ella es imposible, equivale a que ésta haga tránsito a pena perpetua, máxime si se acredita que el convicto no reviste peligrosidad y está en grado de adaptarse adecuadamente a la sociedad. El *principio pro libertate* obliga al juez a escoger la alternativa menos gravosa para el recluso."

Por supuesto, las medidas de aseguramiento en un estado social y democrático de derecho son una herramienta judicial legítima que en muchas ocasiones no son una opción sino una obligación. Por ejemplo, el carácter fundamental y reforzado de los derechos de las niñas y de los niños implica que existe la obligación de privar a una persona preventivamente de su libertad como medio de protección y garantía de la integridad física, psicológica y sexual de posibles menores víctimas. Pero tal poder imponer una carga de protección reforzada al principio de libertad. Los riesgos y las amenazas que justifiquen el encierro preventivo de una persona deben ser claros y evidentes, manifiestos. El respeto estricto y reforzado al principio de libertad en el caso de las medidas de aseguramiento afecta la ponderación y el juicio que deba hacer el funcionario judicial. Quien debe tomar la decisión respecto a la solicitud de medida de aseguramiento, en tan temprana etapa del proceso y antes de que se puedan activar muchos de los controles propios que tiene el sistema jurídico para asegurar la corrección y legitimidad del poder punitivo, ha de valorar especialmente la libertad y protegerla, salvo que sea evidente y manifiesta la existencia de una peligro cierto y considerable que, además, exista el riesgo de que ocurra.

Como parte de una política criminal y carcelaria respetuosa de un estado social y democrático de derecho, las entidades del Estado, sin importar la rama a la cual pertenezcan, deben tomar las medidas adecuadas y necesarias para evitar un uso indebido o excesivo de las medidas de aseguramiento que impliquen la privación de la libertad de una persona. El Estado tiene que tomar todas las acciones que correspondan para evitar que sea una realidad el adagio popular según el cual '*la condena es el proceso*'. Los abogados expertos en el litigio advierten que las medidas de aseguramiento mal administradas convierten el proceso penal en una manera de imponer una pena privativa de la libertad, hasta que se constate que no se pudo demostrar la culpabilidad de la persona. Bajo el orden constitucional vigente el proceso penal no puede convertirse en una manera de imponer, de facto, una condena arbitraria a una persona.

8.2.6. *La política criminal y carcelaria debe buscar, ante todo, la resocialización de las personas condenadas; no sólo justicia retributiva, también restaurativa*

Una política carcelaria que no tenga como eje central la resocialización de las personas que han cometido un acto que afecta gravemente el orden jurídico vigente y los derechos amparados por éste, es contraria a los postulados centrales de un estado social y democrático de derecho. Una política carcelaria que simplemente se dedique a castigar y sancionar, sin la finalidad de lograr resocializar y reintegrar a las personas en la vida civil, deja de lado una de las funciones centrales y primordiales del poder penal del estado fijadas en la Constitución Política de 1991. Lo mismo ocurre con un sistema penitenciario y carcelario que en su diseño promete resocializar a las personas, pero en su ejecución e implementación, lejos de lo hacer lo que

prometió en el papel, se desentiende del asunto o simplemente se ocupa de establecer barreras y obstáculos para lograr precisamente el fin de la resocialización, como se ha demostrado a los largo de los procesos de acción de tutela acumulados.

Las políticas de resocialización y cabal reintegración de las personas condenadas a una sociedad libre y democrática deben buscar mecanismos efectivos para alcanzar sus propósitos. En tal medida, el estado debe considerar la creación de mecanismos de justicia alternativa o complementaria de carácter restaurativo. Es indudable el derecho de toda persona en un estado de derecho a acceder a una justicia de carácter retributivo, que asegure que la persona que ha cometido un crimen pague por este. Pero este tipo de aproximación no garantiza que la retribución del daño traiga consigo, necesariamente, la restauración de la ruptura en el tejido social que aquel acto criminal produjo. En tal medida, es importante que las políticas criminales y carcelarias, incluyan elementos de justicia restaurativa que no sólo busquen resarcir a las víctimas, sino también reconstruir un contexto social pacífico que asegure el derecho a vivir en paz y a la no repetición. La Organización de Naciones Unidas, a través de la Oficina para la Droga y el Delito, ha hecho énfasis en la necesidad de los estados para buscar alternativas al encarcelamiento, propias de justicia restaurativa.[599] No sólo se debe permitir que el victimario retribuya a la víctima, sino que se genere un proceso que restaure los lazos sociales destruidos.

La Comisión Asesora de Política Criminal ha hecho énfasis sobre la cuestión. Ha resaltado que la duración de las penas ha alcanzado niveles tan altos que prácticamente impiden, por definición, toda posibilidad de resocialización de las personas.[600] Por eso se ha de mirar otras posibilidades, penas alternativas. La Comisión ha resaltado que "*[las] penas alternativas, al edificarse sobre principios diferentes al aislamiento y la violencia, tienen la virtualidad de minimizar los efectos desocializadores de las sanciones penales y pueden brindar mejores condiciones para alcanzar el fin de la pena establecido en la Constitución Política y en los instrumentos internacionales, así como para proteger en mejor forma los derechos de los condenados y de las víctimas de la criminalidad, y la seguridad de la sociedad*."[601]

---

[599] UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (2006) *Custodial and non-custodial measures. Alternatives to incarceration*. UN. New York, 2006.

[600] Dice al respecto: "En relación con la medida legal de las sanciones penales, se evidencia que éstas han alcanzado topes que, por sí mismos, atentan gravemente contra la finalidad resocializadora de la pena, especialmente de la privativa de la libertad. Por principio, un tratamiento resocializador podría requerir un tiempo mínimo para ser ejecutado, pero también un plazo máximo que brinde al detenido expectativas serias de vida en libertad y estos plazos deben ser determinados a través de una investigación empírica." COMISIÓN ASESORA DE POLÍTICA CRIMINAL. *Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Bogotá, 2012. N° 136.

[601] COMISIÓN ASESORA DE POLÍTICA CRIMINAL. *Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Bogotá, 2012. N° 135. Al respecto, añade la Comisión: "142. Existe una amplia gama de penas alternativas que se pueden diseñar e implementar en el sistema jurídico colombiano.

La mirada de las víctimas, que ha de ser incorporada a toda política criminal, debe propender formas de justicia restaurativa que impidan la fractura de la cohesión social. Las miradas puramente punitivas o retributivas son importantes, siempre y cuando colaboren en la construcción de un orden justo en el que toda persona, sin distinción alguna, tiene derecho a la plena protección de su dignidad humana.[602]

8.2.7. *La política criminal y carcelaria debe ser sensible a la protección efectiva de los derechos fundamentales en general y de la dignidad humana, específicamente*.

8.2.7.1. La política criminal y carcelaria debe poner en el centro de sus preocupaciones, el goce efectivo de los derechos de las personas que se encuentran en relación de sujeción con el Estado, por estar privadas de la libertad (bien sea que estén condenadas o sindicadas). La dignidad humana, el principio de libertad, el de igualdad (el derecho a no ser discriminado) y las reglas del debido proceso y el acceso a la justicia, deben ser ejes centrales de cualquier Sistema penitenciario y carcelario que se decida diseñar e implementar. Las políticas públicas de las cuales dependan derechos fundamentales, deben respetarlos, protegerlos y garantizarlos de forma real, no sólo en el papel. La obligación constitucional de Colombia es asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales, no su mera titularidad, una esperanza o una mera expectativa. Los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad son protecciones jurídicas efectivas que no están sometidas a debate en una democracia; deben ser respetados. La deliberación en democracia, de hecho, se refiere a los medios para asegurar los derechos de las personas recluidas, a delimitarlos en contraste con los demás derechos y definir como materializarlos, pero no le es dado debatir si las personas recluidas en las prisiones tienen derechos o si deben ser efectivamente protegidos. El cumplimiento de estas obligaciones es imprescindible en un estado social de derecho, fundado en la dignidad humana. No están en debate ni en discusión.

Dentro de estas penas y medidas alternativas se encuentran: i) reparación a las víctimas del delito […]; internamiento voluntario en establecimientos de terapia sico-social; ii) trabajo en medio rural; iii) libertad asistida por el juez u otra autoridad o persona; iv) trabajo a favor de la comunidad; v) prisión abierta; vi) pérdida de la licencia de conducción o inhabilitación para el ejercicio de una profesión, arte oficio, industria o comercio; vii) arresto domiciliario; viii) reserva del fallo; ix) arresto durante el tiempo libre o en el fin de semana; x) amonestación o apercibimiento; xi) liberación anticipada con fines laborales o educativos; xii) permisos o reclusión en centros de transición; xiv) asistencia a cursos de formación, a cursos de manejo del tiempo libre o la rabia o la intolerancia, o a cualquier curso que se proponga con fines preventivos del delito." (N° 142).

[602] Ver al respecto, por ejemplo: COMISIÓN ASESORA DE POLÍTICA CRIMINAL. *Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Bogotá, 2012. N° 150 y siguientes. Para la Comisión, el principal propósito de la intervención social es restaurar la paz social, remedir el daño causado, arreglar la puesta en peligro de los bienes jurídicos, evitar la revictimización, bajo un paradigma construido sobre la base de elementos de la mediación, reconciliación, restitución y compensación.

Pero se insiste: Una importante limitación que deben tener en cuenta las organizaciones del Estado al diseñar e implementar la política carcelaria, es que el acceso a condiciones dignas, debe ser un derecho que se respete sin discriminación alguna, a todas las personas privadas de la libertad. No puede un Estado, por ejemplo, justificar un trato inhumano por falta de recursos, a la vez que otras personas reciben tratos dignos y humanos, como debe ser, por cuanto para estos si existen recursos humanos y materiales suficientes. Como lo señaló el Comité de los Derechos Humanos de Naciones Unidas, el trato humano a las personas privadas de la libertad, es una regla fundamental y universal que "[…] *debe aplicarse sin distinción de ningún género, como por ejemplo, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otro género, origen nacional o social; patrimonio o cualquier otra condición.*"[603]

Resalta la Sala que el derecho de igualdad en el ámbito de las cárceles y las prisiones es más estricto que en otras dimensiones de la vida en sociedad. En efecto, distinguir a las personas en razón a su patrimonio no es un criterio sospechoso *prima facie*, por lo general, en el orden constitucional vigente. El sistema de salud, el sistema tributario o el sistema de seguridad social, por mencionar tan sólo tres casos, pueden tener en cuenta la condición patrimonial de una persona, legítima y razonablemente, para poder establecer diferencias de trato en el pago de cuotas, pago de impuestos, o asignación de subsidios. No obstante, no ocurre lo mismo en el ámbito de la política criminal. Los delitos cometidos por una persona, independientemente de cuál sea su patrimonio, recibirán la pena que se merecería otra persona que hiciera lo mismo con un patrimonio diferente (bien sea mayor o menor). Durante el juicio tampoco será un criterio relevante. Ni durante la investigación del delito, ni durante su juzgamiento se puede justificar la asignación de garantías, derechos o cargas procesales, únicamente fundándose para ello, en el tipo de patrimonio que tiene la persona. Finalmente, durante la reclusión penitenciaria y carcelaria, el criterio patrimonial tampoco es un fundamento objetivo y razonable de un trato diferente. Toda persona, independientemente de cuál sea su patrimonio, tiene derecho a ser privado de su libertad en condiciones humanamente dignas. Desde el punto de vista de los derechos humanos, no es admisible que existan recursos humanos y materiales para poder tener en condiciones dignas únicamente a ciertas personas privadas de la libertad, en razón a su clase social y a su estatus, a la vez que a otras, con base en los mismo criterios sospechosos de discriminación se les somete a tratos crueles, inhumanos y degradantes.

8.2.7.2. La fijación de Indicadores de Goce Efectivo del Derecho, IGED, es una herramienta que pretende asegurar que las políticas públicas están orientadas a materializar los derechos involucrados. Como lo señala la Organización de Estados Americanos, OEA, a propósito de la seguridad, las políticas públicas deben contar con información "[…] *cuantitativa amplia,*

---

[603] Observación N° 21, Comité de los Derechos Humanos. NU, 1992 (*Trato humano de las personas privadas de la libertad*).

verificable, contrastada, confiable y comparable, como líneas de base y, más adelante, como indicadores de resultados de gestión."[604] Diseñar indicadores de política pública específicamente orientados a establecer el goce efectivo de los derechos fundamentales [IGED] es una de las maneras con las que cuenta el Estado para asegurar que sus acciones y omisiones estén, realmente, dirigidas al cumplimiento de esta función básica de la República.

8.2.7.3. Ahora bien, que el Sistema deba propender por el goce efectivo de los derechos fundamentales, refuerza la obligación que tiene el Estado de contar con medios alternativos para prevenir y reprimir el delito. Esto es, si se cuenta con medios menos lesivos que la cárcel para evitar el crimen y lograr que las personas que los cometan se resocialicen, es deber de un Estado comprometido con asegurar el goce efectivo de los derechos de las personas, propender por la implementación de aquellos medios alternativos al sistema penal, menos lesivos de la libertad y demás derechos fundamentales de las personas.

8.2.7.4. Por supuesto, el deber de asegurar el goce efectivo de los derechos, impone al Estado el deber de garantizar que tales medios alternativos para controlar el crimen sean realmente efectivos. Si los métodos alternativos a la cárcel y la prisión no proveen soluciones efectivas y socialmente aceptables, que retribuyan y restauren, pueden ser el motor de violencias y venganzas privadas. Por tanto, un sistema criminal y carcelario que busque cumplir a cabalidad los derechos fundamentales no puede dejar de lado los de nadie. Ni los de las personas privadas de la libertad, ni las de las víctimas o de las potenciales víctimas que reclaman justicia.

8.2.7.5. Los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad dependen, en gran medida, de la existencia, la adecuación, la eficiencia y la calidad del Sistema Carcelario. Las condiciones e instituciones que garanticen los derechos de las personas en esta situación, deben existir, deben estar disponibles. El acceso a los bienes y servicios de los cuales dependen tales derechos deben ser accesibles, no deben existir barreras u obstáculos que impidan a quien está prisión poder demandarlos, poder acceder a ellos. En especial, no se deben imponer barreras de carácter económico. Los bienes y servicios, además, deben ser aceptables, tienen que contar con condiciones de calidad que permita asegurar, efectivamente, el goce efectivo de los derechos. Y, finalmente, los bienes y servicios que aseguren un mínimo vital en dignidad deben ser también adaptables a todas las personas, en especial a aquellas que requieren una especial protección dada su particular situación de vulnerabilidad (sufrir una grave enfermedad, por ejemplo) o porque son sujetes de especial protección constitucional, asunto que se abordará posteriormente.

8.2.8. *El Sistema penitenciario y carcelario debe ser sostenible; los costos de*

---

[604] OEA (2006) La seguridad pública en las américas: retos y oportunidades. OEA, Washington EEUU, 2008 (p. 66).

encarcelar la libertad

8.2.8.1. El Sistema penitenciario y carcelario es insostenible, por la dimensión que tiene. La política criminal ha llevado a que se haga un uso excesivo del derecho penal y, por tanto, de la cárcel. Hasta el punto de que es insostenible por los costos que supone, en múltiples dimensiones.

(i) *Elementos de la política criminal*. La política criminal consta de tres (3) elementos centrales, como lo ha resaltado la Comisión designada por el Gobierno Nacional para enfrentar el problema carcelario. El primero de ellos es la política penal, entendida como la decisión democrática de establecer cuáles son aquellas conductas que merecen un reproche penal, así como el grado del mismo. El segundo es la política de investigación y procesamiento del delito. Las actuaciones de los estamentos y autoridades encargadas de investigar la comisión de aquellos actos que han sido considerados delincuenciales, así como su enjuiciamiento y procesamiento. Finalmente, el tercer elemento es la política penitenciaria y carcelaria, esto es, el cumplimiento de la sanción impuesta por el legislador a aquellos delitos que fueron investigados y juzgados por las autoridades correspondientes.[605] La política criminal debe tener en cuenta que el castigo penal es una herramienta de control social extremadamente costosa. En términos de derechos de la persona condenada y en términos sociales, en especial del grupo familiar cercano. Pero también en términos económicos, puesto que la apropiación de los recursos materiales y humanos para poder perseguir y condenar los delitos y, luego, para poder mantener privadas de la libertad a aquellas personas que hayan sido legítimamente condenadas son altísimos.

(ii) *Costo sobre los derechos*. El principal costo del castigo y la sanción penal, es el impacto que la privación de la libertad tiene sobre los derechos fundamentales de la personas sancionada, así sea en condiciones dignas y respetuosas de sus derechos. Existen graves actos criminales que, sin duda, ameritan la imposición de sanciones tan drásticas como la privación de la libertad, pero el Legislador de un estado social y democrático de derecho debe promover, en principio, la libertad. Es por ello, entre otras razones, que el castigo penal debe ser la *última ratio*, el último argumento en contra de un acto que vulnera los derechos. Afectar la libertad de una persona conlleva afectar su salud, su integridad, restringir sus capacidades de educación, de recreación o de trabajo. Pero también tiene un impacto sobre su núcleo familiar y social, en especial, en el goce efectivo de los derechos de las personas que estén a su cargo, como hijos, hijas, o personas de la tercera edad. El orden constitucional vigente contempla la cárcel como una de las herramientas con las que cuenta el Estado para enfrentar graves violaciones de la ley. Pero es deber del Estado asegurarse de que en realidad se trata de graves violaciones que justifique las restricciones y cargas que el castigo penal le impone a las personas.

---

[605] Ver al respecto: COMISIÓN ASESORA DE POLÍTICA CRIMINAL. Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano. Bogotá, 2012.

Pero sin duda el mayor costo en términos de derechos que representa el actual estado de cosas del Sistema penitenciario y carcelario, es con relación a los derechos fundamentales de las personas que han sido víctimas de crímenes o que podrán serlo. Si la cárcel es la herramienta más importante para enfrentar al crimen, y se encuentra en un estado de crisis tal, que no pude cumplir sus más básicas funciones, quiere decir que la sociedad ha quedado sin una herramienta útil para enfrentar, justamente, las más graves violaciones a los derechos. La cárcel, que como se dijo, es llamada hace ya muchos años la 'universidad del crimen', propicia el fenómeno denominado 'contaminación criminal'. Quien no sabe, aprende; quien sabe, aprende más y, en cualquier caso, se adquieren nuevos y mejores contactos. El costo en términos de derechos fundamentales para la sociedad en general es, por tanto, altísimo. Personas que mediante sanciones alternativas hubieran podido regresar al seno de una sociedad que los perdonara, padecen dramáticas experiencias que pueden acabar con sus vidas e impedir, ahí sí, toda posibilidad de volver a vivir integrados a cabalidad en una sociedad libre y democrática. Núcleos familiares que hubiesen podido desarrollarse normalmente, se quiebran dolorosamente, con los costos que ello implica para personas vulnerables como los niños y las niñas.

Cuando el Estado propicia o permite la deshumanización y la indignidad de algunas de las personas, compromete la defensa del principio de la dignidad, en sí mismo considerado, y, de esta forma, la dignidad de todas y cada una de las personas. Cuando se acepta que la dignidad de una persona puede ser dejada de lado, se da un paso hacia el abandono del respeto de la dignidad de cualquier persona.

Ahora bien, mientras las autoridades carcelarias y penitenciarias logran implementar planes y programas que aseguren el goce efectivo del derecho, los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad suelen asumir los costos que ya se reconocieron como inconstitucionales. Se trata de altísimas restricciones y negaciones a los derechos fundamentales que sufren las personas, dado el estado de cosas del Sistema, que se deben seguir asumiendo mientras las autoridades logran implementar tales planes y programas. Claro, cuando éstos no funcionan cabalmente, como ha ocurrido con muchas de las acciones desarrolladas con posterioridad a la sentencia T-153 de 1998 y tantas otras decisiones judiciales, la dignidad y los derechos fundamentales, en sus ámbitos de protección más básicos, deben seguir soportando las limitaciones y restricciones impuestas. Es un costo sobre los derechos de las personas privadas de la libertad en un estado social y democrático derecho que es inaceptable y no puede seguir siendo impuesto.

(iii) *Costos económicos*. Los costos en términos económicos de un Sistema penitenciario y carcelario son altos. Incluyen, por ejemplo, la construcción de la infraestructura carcelaria de altas especificaciones, dada su finalidad, y la creación y formación de burocracias y cuerpos de seguridad

que operen dichos establecimientos; contratar innumerables servicios para garantizar las condiciones de vida digna, especialmente cuando el castigo penal se usa muchas veces y se usa por largos periodos de tiempo. Las dotaciones a la población carcelaria y a la Guardia, los Sistemas de vigilancia, los trámites judiciales, los costos en materia de salud o los costos de traslados de los internos de un lugar a otro, sólo por mencionar algunos de los costos. La obligación de respetar, proteger y garantizar la dignidad y los derechos de las personas privadas de la libertad, surge de la Constitución y de la Carta Internacional y Regional de Derechos Humanos. Son compromisos fundacionales del Estado en su acto constitutivo y con la construcción de orden internacional respetuoso de toda persona y de sus derechos. En tal medida, se trata de obligaciones que Colombia claramente tiene y que jurídicamente está obligada a cumplir. Por eso, puede ser que la entrada a un Sistema penitenciario y carcelario que desconozca múltiples derechos y omita proteger otros tantos, sea aparentemente gratis, y que no se tenga que asumir costos financieros por tal estado de cosas. Incluso, podría erróneamente considerase que es una política que genera ahorros, pues los dineros que no se destinan a costear los bienes y servicios básicos que deberían prestarse y se niegan sistemáticamente a las personas en prisión, se pueden conservar o destinar a otras cosas. Esta posición, que contraria al valor y la supremacía de la dignidad humana que defiende el orden constitucional vigente, desconoce además, que los costos se tendrán que asumir tarde o temprano, bien a la entrada o bien a la salida del Sistema, pero no se pueden omitir. Las personas que han sufrido el rigor de la cárcel y el encierro, más allá del justo castigo que de acuerdo a la Constitución y la ley se merecían, pueden reclamar judicialmente al Estado.

Algunas posiciones, alejándose del valor central de la dignidad humana reconocido por la Constitución de 1991, pueden sugerir que las personas que sufren el rigor de la cárcel no pueden quejarse de su situación. Se alegaría que ellas misma fueron quienes se pusieron en tal condición al haber delinquido, a pesar de saber de antemano que las cárceles son unas dantescas mazmorras, y que no era otro el trato que iban a recibir. Esta posición podría argumentar, además, que no se trata de falta de humanidad o de no querer tratar bien a las personas privadas de la libertad. Simplemente es una cruda realidad, si no existe dinero para atender a todos los niños y niñas en situación de vulnerabilidad, se podría aducir, ¿cómo destinar esos recursos las personas privadas de la libertad por haber atentado en contra de otras personas? Esta terrible posición, objetable desde los fundamentos éticos y jurídicos de la Constitución –que lamentablemente ha sido sostenida por jueces de tutela para justificar negar solicitudes a personas que enfrentan graves violaciones a sus derechos en prisión–,[606] desconoce, para empezar, que muchas de las personas privadas de la libertad son inocentes, y esperan que se declare judicialmente esa situación. Pero esta posición también parte de un

[606] En una de las sentencias acumuladas al presente proceso, una de las sentencias alega que no puede quejarse el estar en la cárcel en las condiciones en que está, porque fueron los propios actos del accionante los que lo condujeron a esa situación.

presupuesto falso en materia de costos. Como se dijo, tratar bien a las personas en prisión es un costo que ha de asumirse al ingresar al establecimiento, estableciendo los planes y programas administrativos que correspondan para asegurar el mínimo vital en dignidad durante la permanencia en prisión, o a la salida de ésta, cuando la persona demande al Estado por los daños y los perjuicios que haya sufrido durante el encierro. Así, el Estado termina pagando los daños que produjeron las enfermedades sufridas en prisión a causa del mal estado de los baños, pero también, los daños a la salud por las agresiones físicas cometidas por otros prisioneros, que el Estado un fue capaz de controlar, a pesar de tratarse de personas en condiciones de encierro. No se trata de un asunto menor. De acuerdo con la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado, junto a las acciones de responsabilidad por los daños que han sufrido las personas con ocasión del conflicto armado (en especial miembros de la fuerza pública), ocupa un lugar destacado las acciones de responsabilidad estatal por daños sufridos durante la privación de la libertad. De hecho, ha sido uno de los asuntos que ha ocupado a la Agencia.[607]

La jurisprudencia contencioso administrativa ha sido clara en sostener que en el contexto del Sistema penitenciario y carcelario, la responsabilidad del Estado es objetiva, teniendo en cuenta que estas personas se encuentran bajo la vigilancia y custodia del Estado y que, por razón del encarcelamiento, no están en capacidad plena de repeler por sí mismos las agresiones o ataques perpetrados por los agentes estatales, por otros reclusos o por terceros particulares.[608] Así, por ejemplo, se ha condenado al estado al Estado a indemnizar a los familiares de una persona que fue asesinada en la cárcel con un arma que el INPEC no controló, bien sea un arma blanca,[609] o una de fuego.[610] Se ha encontrado responsable al Estado de la muerte de personas

---

[607] Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. *Privación injusta de la libertad*: entre el derecho penal y el derecho administrativo, Mayo 2013.

[608] Así lo decidió el Consejo de Estado, Sección Tercera, en sentencia del 11 de agosto de 2010 (exp. 18886; CP Mauricio Fajardo Gómez). No obstante, el Consejo de Estado ha reiterado esta posición indicado que sin perjuicio de la decisión de la Sala Plena de la Sección Tercera, según la cual no debe privilegiarse un único título de imputación a aplicar a eventos que guarden ciertas semejanzas fácticas entre sí, ya que este puede variar en función de las circunstancias particulares acreditadas dentro del proceso y los parámetros o criterios jurídicos que el juez estime relevantes dentro del marco de su argumentación. Ver al respecto Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia de 19 de abril de 2012 (exp. 21515; CP Hernán Andrade Rincón), reiterada en la sentencia de 23 de agosto de 2012 (exp. 23219; CP Hernán Andrade Rincón).

[609] Ver por ejemplo: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 10 de septiembre de 1993 (CP Julio César Uribe Acosta; Exps. 7947 y 8211). En este caso la persona se encontraba en la cárcel de Bellavista. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de mayo 3 de 2007 (CP Ramiro Saavedra Becerra); Rad. 25000-23-26-000-1997-05080-01 (21511). La persona se encontraba recluida en la cárcel modelo.

[610] Ver por ejemplo: Consejo de Estado, Sección Tercera (CP Ricardo Hoyos Duque; AV María Elena Giraldo Gómez, Ramiro Saavedra Becerra; SPV Germán Rodríguez Villamizar) Rad. 68001-23-15-000-1994-0301-01 (14950)DM. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia del 30 de enero de 2013 (CP Stella Conto Díaz del Castillo) [Rad. 25000-23-26-000-2000-00325-01(26158)]. Dijo el Consejo de Estado: "se conoce que la víctima se encontraba privada de la libertad, razón por la cual le correspondía al Estado y, en concreto, a la entidad demandada (INPEC), garantizar su vida e integridad física, pues resulta claro que, en virtud de la

asesinadas mientras se encontraban privadas de la libertad, incluso cuando se ha demostrado que estas habían participado en una riña, pero era claro, a la vez, se había fallado en las condiciones de seguridad.[611] Tampoco exime de responsabilidad que los hechos ocurridos sean confusos y no se pueda establecer claramente lo ocurrido, más allá de la muerte en la prisión.[612] Los costos que el Estado ha tenido que asumir por cuenta del estado de cosas del Sistema penitenciario y carcelario no son únicamente por los daños causados a las personas privadas de la libertad. Se ha reconocido indemnizaciones, por ejemplo, a los familiares de un teniente que hacía parte de la Guardia del

---

reclusión al señor Contreras Castro se encontraba en situación de indefensión y vulnerabilidad manifiesta que le impedía tomar medidas para salvaguardar su vida, siendo la obligación del Estado adoptarlas y como lo debido no ocurrió, se declarará la responsabilidad de la demandada por su muerte y se dispondrán las indemnizaciones correspondientes.”.

[611] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 27 de febrero de 2013 (CP Olga Mélida Valle de La Hoz) Rad. 25000-23-26-000-2001-00794-01(26157). En el caso se dijo: “La apoderada del INPEC descorrió el traslado para alegar de conclusión, mediante memorial en el cual expuso como argumento de defensa que estaba demostrado que el interno era un peligroso delincuente detenido por Homicidio y en el protocolo de necropsia se afirma que pertenecía a una pandilla y al parecer hubo un enfrentamiento, por ello el occiso dio positivo para la prueba de absorción atómica, lo que demuestra que manipuló y accionó un arma de fuego. Además afirma que se sabe que en las cárceles existen bandas y las muertes se presentan por los enfrentamientos entre ellos ya que debido al hacinamiento y a las condiciones de los centros penitenciarios es imposible que se pueda garantizar la seguridad de cada uno de los reclusos, máxime cuando ellos infringen el reglamento al poseer armas y otros elementos con los cuales pueden lesionar la integridad de los otros reclusos y se genera un alto riesgo, que no todas las veces puede ser controlado por la guardia.” Dijo el Consejo de Estado al respecto: “Al respecto debe resaltarse que no se conocen las circunstancias que rodearon la muerte de los reclusos y mucho menos cuáles fueron las causas de ellas, ya que en el informe rendido por los agentes que estaban de guardia ese día y que fueron luego ratificados en declaraciones vertidas en el proceso penal, los funcionarios coincidieron en que unos sujetos encapuchados los amenazaron con armas de fuego para quitarles las llaves del pabellón, entraron al sitio y dispararon contra varios reclusos dejando 5 muertos y dos heridos. || Por otra parte, en el sub lite, el resultado positivo del examen de absorción atómica o de residuos de pólvora, es la única prueba que indica la participación de la víctima en los hechos, y se contrapone al resto de los elementos probatorios obrantes en el plenario, que señalan la existencia de un ataque con arma de fuego perpetrado por internos contra algunos de sus compañeros, sin que se hayan logrado establecer su autoría, motivación, o las circunstancias específicas de las muertes.”

[612] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 21 de febrero de 2011 (CP Jaime Orlando Santofimio Gamboa) Rad. 25000-23-26-000-1999-01645-01(19725). Dijo la sentencia: “La responsabilidad en el caso concreto. Si bien no se cuenta con testimonio, informe o documento en el que se establezca las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se produjo la muerte de Real Martínez, la Sala encuentra de la valoración conjunta del acervo probatorio y lo manifestado por las partes en el proceso, se puede concluir que está acreditada la imputación jurídica del daño al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), con fundamento en la existencia de la relación de especial sujeción, según la cual la entidad demandada estaba llamada a garantizar integralmente la seguridad del interno Jorge Eliseo Real Martínez, de manera que debe impedir que otros reclusos o terceros (particulares), así como el personal penitenciario y carcelario (o de otra naturaleza) amenacen, lesionen o afecten la vida del interno Real Martínez. || Para la Sala, es perentorio reafirmar el precedente según el cual la obligación del Estado derivado de la relación de especial sujeción, no se agota en la vigilancia y control, sino que se proyecta hacia la necesidad de preservar la vida e integridad personal de los reclusos, cuya protección no queda limitada, restringida o suprimida por la condición en la que se encuentran. Así mismo, dicha obligación se expresa en la obligación del Estado de devolver a los ciudadanos en condiciones similares a aquellas que presentaba antes y durante el proceso de reclusión, so pena de tener que responder patrimonialmente por los perjuicios que haya sufrido el recluso durante el tiempo de reclusión y/o detención, o internamiento carcelario.”

INPEC y murió asesinado durante un amotinamiento.[613]

Pero como se indicó previamente, el estado del Sistema penitenciario y carcelario es reflejo de toda la política criminal. Así, por ejemplo, los problemas y fallas en las fases de investigación y juzgamiento llevan a aumentar el número de personas privadas de la libertad. Las autoridades carcelarias terminan en tales circunstancias, siendo los verdugos obligados por ley, a imponer injustas penas sobre las personas. En tales casos, el paso injusto por la condición de reclusión será imputable al Estado, pero no a través de las autoridades encargadas de la tercera fase de criminalización (las autoridades carcelarias como el INPEC) sino de las autoridades judiciales de investigación y juzgamiento (fiscales y jueces penales y de ejecución de penas y medidas de seguridad). Tal fue el caso de una mujer que fue condenada penalmente de la muerte de su esposo, fundándose, supuestamente, en 'indicios graves'. Para el Consejo de Estado, los indicios graves no fueron más que prejuicios de género, que llevaron a consecuencias absurdas y discriminatorias para las mujeres.[614] En el caso se condenó a la Rama Judicial

---

[613] Consejo de Estado, Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo (CP Myriam Guerrero de Escobar), sentencia de 30 de julio de 2008 Rad. 20001-23-31-000-1997-03400-01 (15575). Se condenó al INPEC a indemnizar a los familiares por los hechos ocurridos en la cárcel distrital de Valledupar. Dijo al respecto la sentencia "Resulta apenas obvio que las precarias condiciones de seguridad existentes en el penal representaban un peligro no sólo para los internos que se encontraban allí recluidos, sino también para todo el personal que laboraba en ese lugar, incluyendo a los guardianes, por supuesto, sin que pueda predicarse, como lo pretende la demandada, que la muerte del teniente Tito Edilberto Vargas se debió a la presencia de una causa extraña, como lo es la culpa exclusiva de la víctima, bajo el entendido de que el citado teniente falló en la vigilancia del armerillo, lo cual permitió que los reclusos se apoderaran de las armas y se tomaran el penal."

[614] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 29 de agosto de 2012 (CP Stella Conto Díaz del Castillo); Rad. 20001-23-31-000-2000-00567-01(24093). Dijo la sentencia: "Como ya lo puso de manifiesto la sentencia absolutoria, la sana crítica bastaba para no dar crédito a los mal llamados "indicios graves", alejados de las reglas de la lógica y de la seriedad que comporta esta clase de pruebas indirectas. A lo que debe agregarse que se echa de menos un análisis probatorio desprovisto de estereotipos de género que, de haber existido, no habría conducido a considerar que la sindicada atentó contra su cónyuge en razón de su propia infidelidad, dado que esta fue conocida por terceros y para hacerse al control económico de la sociedad familiar. || Lo anterior porque sólo un análisis discriminatorio, cargado de prejuicios de género, explica que se haya concebido como indicios graves del homicidio del cónyuge la infidelidad de la mujer sindicada, falta que se conoció y el manejo de la sociedad familiar, a cargo de la víctima, pues de haber fallado el hombre no cabría la misma deducción. Esto en cuanto (i) las reglas de la experiencia indican que el agraviado suele atentar contra la vida del infiel y no éste contra el inocente, (ii) culturalmente se considera mayor el compromiso de la mujer con el matrimonio y así mismo la dificultad para el rompimiento, lo que conduciría a imaginar-en lógica perversa-que para la mujer, y no para el hombre, el homicidio es la única salida ante una situación conyugal adversa, (iii) históricamente la mujer estuvo subordinada al hombre, especialmente en el campo matrimonial, lo que conllevaría a considerar-sin fundamento alguno en el *sub lite*-el homicidio como medio de emancipación, (iv) es la mujer y no el hombre quien, cuidando las apariencias, deberá parecer virtuosa y (v) persiste la infundada creencia de que la mujer no es capaz de forjarse un futuro económico propio. || Se advierte, entonces, que el material aportado no tenía suficiente aptitud probatoria y que la absolución proferida no se basó en la necesidad de favorecer a la sindicada, en razón de la duda sobre su responsabilidad. || Siendo así y dado que en el proceso penal no se demostró que la demandante cometió el homicidio del señor Álvaro Antonio Ochoa, la Nación-Rama Judicial-Fiscalía General de la Nación deberá responder por los perjuicios ocasionados en cuanto privó, injustamente, a la accionante de su libertad."

y a la Fiscalía General de la Nación por una detención que constituyó un trato discriminatorio por parte del Estado. Los porcentajes a cancelar por cada una de las entidades, se estableció teniendo en cuenta que más de dos de las terceras partes del tiempo (70.89%) de la privación de la libertad de la señora se había producido por cuenta de la solicitud de la Fiscalía General de la Nación y menos de la tercera parte (29.11%) por cuenta de la decisión de condena impuesta por la justicia penal. El costo del respeto a la dignidad humana va a ser pagado por la sociedad tarde o temprano. O bien al inicio, asegurando a la persona que se prive de la libertad el respeto a su dignidad y a sus derechos fundamentales, o bien al final al tener que indemnizar a la persona (si aún vive) y sus allegados. Pero en el segundo caso los costos económicos, así como de otro tipo, son mayores e inevitables.

La sostenibilidad financiera, como se indicó previamente, es un medio no un fin en sí mismo. Es una herramienta para asegurar el goce efectivo de los derechos, no para justificar el desconocimiento o violación del contenido de los derechos. Una política que sea sostenible financieramente, pero no garantice el goce efectivo de los derechos fundamentales es contraria a la Constitución. La sostenibilidad, en otras palabras, es una herramienta para asegurar el imperio material y real de la Constitución, no una excusa para dejarla de lado, o convertirla en una mera aspiración formal, de papel.

(iv) *Costos a la legitimidad del Estado*. Un Sistema penitenciario y carcelario en crisis e insostenible impone, además, costos de legitimidad del Estado en general. Un estado que desconoce a través de sus prisiones impunemente la dignidad y la integridad de las personas, pierde legitimidad ante sus ciudadanos. Uno de los sentidos y propósitos fundamentales de las instituciones es asegurar las condiciones mínimas de existencia de todas las personas; esperar la condición de fin en sí mismo de toda persona, no usarla para un fin determinado; el respeto a las condiciones mínimas de existencia y no someterla a tratos crueles, inhumanos o degradantes. Cuando el Estado no cumple con este fin esencial, de forma deliberada, atenta gravemente contra sus propios fundamentos. Desestima la propia razón de su existencia. ¿Cómo se puede tener la autoridad para sancionar penalmente a las personas, cuándo el Sistema penitenciario y carcelario genera y propicia actos tan graves como los cometidos por los más peligrosos delincuentes que se pretende encerrar? El respeto a la dignidad de toda persona es un requisito básico de todo Sistema de prisiones, es el presupuesto del que debe partir todo Sistema que pretenda encarcelar a las personas que atenten gravemente contra la dignidad de las personas. Si la cárcel es un medio excepcional de resocializar y enfrentar graves casos de criminalidad, es una institución que se ajusta a los postulados de un estado social y democrático de derecho; pero si es una máquina para vengar institucional y salvajemente ofensas criminales, es una institución contraria al respeto de la dignidad humana y, por tanto, contraria al orden constitucional vigente.

(v) *Necesidad de presupuestar*. El gasto público en un Estado social de

derecho tiene que ser racional. Debe seguir mínimos parámetros, como que no se debe gastar más de lo que se requiere en hacer algo o que no se debe gastar en algo que no se debe hacer. Dentro de estas mínimas reglas resalta una simple y sencilla: no se deben asumir costos ni obligaciones que, por definición, se sabe que no se podrán cumplir cabalmente. Por este motivo, la Comisión Asesora de Política Criminal ha presentado una recomendación lógica y simple. Los gastos del Sistema penitenciario y carcelario (la tercera fase de la política criminal), deben estar sometidos a las reglas mínimas de racionalidad que gobiernan el gasto público en general. Así, la Comisión ha resaltado que la regla fiscal debería tener una aplicación en el campo penitenciario (un 'regla fiscal penitenciaria', se sugiere) que evite ordenar gastos cuando se sabe que no se podrán realizar. Dice la Comisión al respecto,

> "[…] así como se exige a todo funcionario que va a ordenar un gasto que obtenga primero un '*certificado de disponibilidad presupuestal*', para obligarlo a verificar si hay o no recursos para lo que piensa hacer, algo semejante debería operar en el [Sistema]. Debería pensarse seriamente en una especie de '*certificado de disponibilidad carcelaria*', según el cual no podría un juez ordenar la reclusión de una persona, salvo que se certifique que hay un cupo carcelario digno. Y no debería admitirse la aprobación de una ley que incremente la población carcelaria, salvo que se asegure que existirán los cupos para recluir dignamente a más personas. Sería pues una especie de 'regla penitenciaria' semejante a la 'regla fiscal' que ha sido incorporada en nuestro ordenamiento jurídico. || Algunos pueden temer que esa '*regla penitenciaria*' permitiría que queden libres personas comprometidas en crímenes graves. Pero no es así si se regula adecuadamente. Por ejemplo, podría pensarse que en caso de que una persona deba ser privada de la libertad y no haya cupo carcelario, entonces que exista un término breve para que el Gobierno cree el cupo carcelario, por ejemplo, liberando temporalmente o dando casa por cárcel a personas que ya están cercanas a obtener su libertad. Esos ajustes, que existen en otros países, pueden preverse. Pero si uno toma en serio los derechos humanos de los reclusos y la función resocializadora de la pena, alguna forma de '*regla penitenciara*' es necesaria para enfrentar el hacinamiento carcelario."[615]

(vi) *El Sistema penitenciario y carcelario que demanda la política criminal vigente no es sostenible*. Del buen funcionamiento del Sistema penitenciario y carcelario depende el goce efectivo de las personas privadas de la libertad. Pero también de la sociedad en general, que espera que el Sistema logre neutralizar la acción criminal de las personas al recluirlas en prisión, alejarlas del delito y resocializarlas, para asegurar a las víctimas la

[615] COMISIÓN ASESORA DE POLÍTICA CRIMINAL. Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano. Bogotá, 2012. N° 143.

garantía de vivir en una sociedad en la que no se repitan esos hechos. Como lo evidencian lo estudios acerca del Sistema penitenciario y carcelario, éste no garantiza la resocialización de las personas que delinquen, dada la crisis y su insostenibilidad. En Colombia, la política carcelaria no cumple esté límite mínimo de constitucionalidad de ser sostenible, garantizando un avance progresivo y el no retroceso en los logros alcanzados. El Instituto Rosarista de Acción Social, SERES, ha sostenido que el uso desmedido del derecho penal, entre otros factores, ha llevado a la creación de una política que, por definición, el Estado no es capaz de implementar. Dice al respecto,

> "[…] resulta necesario racionalizar el *iuspunendi* para no continuar con la producción desbocada de tipos penales y aumento de penas como factor de hacinamiento, junto con la optimización de la administración de justicia para evitar que su deficiencia y mal funcionamiento igualmente contribuyan al fenómeno que se estudia, máxime cuando no existe proporcionalidad entre la legislación punitiva y la capacidad de respuesta judicial y carcelaria del Estado, respuesta que se agrava aún más con la concepción de que la sanción penal debe ser sinónimo de la privación de la libertad, vista ella como castigo, como eficiencia de las fuerzas del orden y de la administración de justicia. Fracaso de la política criminal que se aúna a la carcelaria, teniendo en cuenta el alto índice de reincidencia, que se registra en un 48,8%."[616]

Por eso, una de las conclusiones del estudio es que "[…], *la legislación penal no puede resolver todos problemas sociales, de convivencia y de orden público, razón por la cual no se puede recargar en exceso dicha jurisdicción, mucho menos insistir en el error de proyectar y ejecutar reformas improvisadas coyunturalmente, por cuanto su pertinencia a largo plazo resulta siendo un fracaso.* || *En Colombia, el enfoque de la política criminal ha sido claramente represivo, más que preventivo; circunstancia que mal puede generar soluciones al fenómeno delictivo por cuanto,* […] *con ello no se atacan sus causas. Prueba de esto es que si bien el hacinamiento carcelario disminuye con la construcción de nuevos establecimientos, vuelve a incrementarse constantemente frente a la capacidad carcelaria establecida*."[617] Como lo señalan los informes expuestos previamente, el costo de las cárceles no es únicamente el de su construcción.[618] Es también el de su funcionamiento, mantenimiento y refacción, que a los pocos años de entrada en servicio del establecimiento, llega a ser tan alto como el de la construcción misma. En tal sentido, por ejemplo, el Departamento Nacional de Planeación ha recomendado modificar el orden legal vigente en favor de una política

---

[616] INSTITUTO ROSARISTA DE ACCIÓN SOCIAL (2011) *Desarrollo del sistema penitenciario y carcelario colombiano entre 1995 y 2010*. Universidad del Rosario. Bogotá, 2011. p. 198.
[617] INSTITUTO ROSARISTA DE ACCIÓN SOCIAL (2011) *Desarrollo del sistema penitenciario y carcelario colombiano entre 1995 y 2010*. Universidad del Rosario. Bogotá, 2011. p.279.
[618] Al respecto ver el capítulo 5 de las consideraciones de la presente sentencia.

criminal y carcelaria que favorezca la libertad y reduzca la demanda del sistema penitenciario y carcelario, a la estrictamente necesaria.[619]

8.2.8.2. Pero no sólo es que el Sistema penitenciario y carcelario carezca de los recursos humanos y materiales suficientes para atender la demanda que recibe, el asunto es que los que tiene no los emplea adecuadamente. Por ejemplo, el Instituto Rosarista de Acción Social también se ha ocupado de identificar el uso de los recursos. Así, empleando el indicador de desempeño fiscal, IDF, empleado por el DNP, concluye que el presupuesto asignado al Sistema penitenciario y carcelario "[…] *no ha sido manejado de la manera más eficiente posible y su desempeño resulta altamente cuestionado*."[620] A pesar de que los ingresos del Sistema son cada vez mayores,[621] los gastos, aunque variables,[622] han mantenido una constante: se gasta más de lo que se recibe, lo cual ha logrado afectar el equilibrio del Sistema.[623] Obviamente, la corrupción y la ineficiencia juegan un importante papel en este mal uso de los recursos.[624]

---

[619] RESTREPO LONDOÑO, Diego (2011) *El crecimiento de la población reclusa y el hacinamiento en Colombia en perspectiva comparada*. DNP. Dijo al respecto el documento: "La necesidad de buscar soluciones al hacinamiento por la vía normativa (modificaciones normativas para despenalizar delitos, reducciones de penas, creación de subrogados penales, justicia terapéutica, detención o prisión domiciliaria con vigilancia electrónica, flexibilidad en la sanción intramural, etc.)."

[620] INSTITUTO ROSARISTA DE ACCIÓN SOCIAL (2011) *Desarrollo del sistema penitenciario y carcelario colombiano entre 1995 y 2010*. Universidad del Rosario. Bogotá, 2011. Dice el estudio al respecto: "[…] se puede concluir que la eficiencia fiscal del sistema penitenciario y carcelario colombiano depende en gran medida de la suficiencia de presupuesto, ya que este indicador tiene una participación importante en el indicador de desempeño fiscal. Además, la eficiencia durante el período analizado es calificada entre baja y aceptable, lo cual sugiere que el presupuesto asignado al SPCC no ha sido manejado de la manera más eficiente posible y su desempeño resulta altamente cuestionado." p.261.

[621] INSTITUTO ROSARISTA DE ACCIÓN SOCIAL (2011) *Desarrollo del sistema penitenciario y carcelario colombiano entre 1995 y 2010*. Universidad del Rosario. Bogotá, 2011. Dice al respecto: "[…] los ingresos del SPCC han aumentado a través de los años, aunque no de manera constante, puesto que depende de la distribución de los recursos del Estado de acuerdo con las políticas públicas que estén establecidas y las necesidades que se presentan. De igual forma, se concluye que la población carcelaria en Colombia en promedio percibe menos ingresos *per cápita* que la población que no está privada de su libertad." p.265.

[622] INSTITUTO ROSARISTA DE ACCIÓN SOCIAL (2011) *Desarrollo del sistema penitenciario y carcelario colombiano entre 1995 y 2010*. Universidad del Rosario. Bogotá, 2011. Dice al respecto: "[…] los egresos del sistema varían de acuerdo con las necesidades y políticas que se llevan a cabo, además de la asignación que el Estado imponga a cada sector. Sin embargo, los gastos de funcionamiento tienden a mantener la misma participación en sus componentes, lo cual difiere de los gastos de inversión que año tras año cambian a pesar de que la infraestructura es el gasto con mayor proporción." p. 268.

[623] INSTITUTO ROSARISTA DE ACCIÓN SOCIAL (2011) *Desarrollo del sistema penitenciario y carcelario colombiano entre 1995 y 2010*. Universidad del Rosario. Bogotá, 2011. Se dijo al respecto: "[…] a pesar de que en algunos años como 2000-2001 se redujo, pero la constante es un permanente déficit que en el 2010 se estima tenga un aumento cercano al 41% con respecto al año anterior. || Con estos resultados se puede concluir que el SPCC gasta más de los que recibe y, por tanto, hay un desequilibrio que no ayuda a que su desempeño fiscal sea eficiente. Por esta misma razón, el ahorro no es posible, con lo que se tiene que analizar si el problema radica en que los ingresos obtenidos por parte del Estado no cubren las necesidades del Sistema o que los gastos no se manejan apropiadamente, o ambas cosas. || El sistema se está endeudando cada vez más, […]".

[624] Dice al respecto el Instituto Rosarista de Acción Social, SERES: "Hay diferentes motivos que

Una política pública de la cual depende el goce efectivo de un derecho que claramente no sea sostenible fiscalmente, es contraria al orden constitucional vigente. El goce de un derecho, en especial de una faceta progresiva o prestacional, no puede depender de una política pública que, de antemano, se sabe que no va a servir, debido a que no es sostenible fiscalmente. En otras palabras, una política pública de la cual depende el goce efectivo de un derecho fundamental es inconstitucional cuando claramente no se puede pagar.

8.2.9. *La política criminal y carcelaria debe ser sensible a los sujetos de especial protección constitucional, cuyos derechos fundamentales estén comprometidos*.

La política criminal en general, y la penitenciaría y carcelaria en particular, debe ser sensible a los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad o sujetos de especial protección constitucional. Las duras condiciones del Sistema penitenciario y carcelario alcanzan dimensiones aún más nefastas cuando las personas que se ven afectadas son grupos tradicionalmente marginados o excluidos de la sociedad, personas vulnerables cuyos derechos se ven notablemente más comprometidos en las prisiones.[625]

8.2.9.1. *Las niñas y los niños*. Los derechos de los niños y las niñas están por encima de los derechos de los demás. En el contexto carcelario, esta regla constitucional ha tenido diversas aplicaciones. Así, las condiciones de reclusión de una mujer privada de la libertad, madre de un bebé recién nacido, deben ser las adecuadas y necesarias para salvaguardar la vida, la salud, la integridad personal y el desarrollo armónico del menor. No tiene derecho la madre a quedar en libertad, pero sí a que las condiciones sean las adecuadas.[626] Los menores tienen derecho a estar con su madre en prisión, incluso hasta los tres (3) años.[627] De la misma manera, la política

---

hace que el sistema penitenciario y carcelario en Colombia sea ineficiente, en mayor proporción por los malos manejos de los recursos que dependen de las decisiones de los gobernantes de turno, además de una corrupción que se ha hecho pública y notoria, al punto que impide la correcta implementación de programas exitosos en torno a la resocialización de los internos, realidad que ellos mismos perciben."

[625] Sobre la sujetos de especial protección constitucional y sus derechos en el contexto penitenciario y carcelario, a la luz de la Carta Internacional de Derechos Humanos, ver entre otras, el Manual de Naciones Unidas sobre prisioneros con necesidades especiales [UN (2009) *Handbook on Prisioners with special needs*].

[626] Corte Constitucional, sentencia T-598 de 1993 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz); en el caso se decidió, entre otras cosas: "confirmar la Sentencia [de instancia…], en el sentido de no conceder la detención domiciliaria a la detenida", y "poner de presente a las autoridades de la cárcel del Buen Pastor de la ciudad de Cali que, en acatamiento del artículo 153 del Código Penitenciario (ley 63 de 1993), deben mantener en condiciones adecuadas una guardería para los hijos menores de tres años de las reclusas."

[627] Corte Constitucional, sentencia C-157 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; AV Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Eduardo Montealegre Lynett); en este caso se decidió que "[…]no desconoce los derechos del menor, una norma legal al permitir su permanencia en un centro de reclusión, hasta los tres años, junto a su madre privada de la libertad, siempre

penitenciaria y carcelaria debe ocuparse de asegurar que los niños y las niñas no pierdan el contacto con su padre o su madre, cuando alguno de los dos, o los dos, se encuentra privado de la libertad. La política debe ser sensible al respeto del derecho de esas niñas y esos niños a no ser separados de su familia, y garantizar las condiciones adecuadas para que el contacto se pueda mantener mediante comunicaciones

8.2.9.2. *Jóvenes*. Los hombres y las mujeres jóvenes son un grupo que en materia de política criminal y carcelaria merece una especial atención por parte del Estado. La orden constitucional de asistencia y protección a la juventud (art. 45, CP)[628] se materializa, por ejemplo, en el deber del estado de propender por herramientas de administración pacíficas y comprensivas, antes que violentas e impositivas. Que la única y principal respuesta contra el crimen en una sociedad no puede ser castigo, la cárcel y la represión, es especialmente cierto a propósito del crimen juvenil. Propuestas como disminuir la edad de responsabilidad penal, a pesar de que se trate de niños y niñas en términos constitucionales (persona menor de 18 años) y de la Carta Internacional de Derechos Humanos, son muestras de esta tendencia a echar mano del castigo y la prisión como herramienta de solución, antes de emplear otros caminos de intervención y prevención de estas situaciones. La grave criminalidad en que se ven inmersos los jóvenes demuestra la necesidad de atender el problema, pero las herramientas de sanción deben ser las propias de un estado social y democrático de derecho. En tal contexto, el encierro y la privación de la libertad debe ser la excepción de la excepción. Es un camino que, inevitablemente, cuando se justifica recorrerlo, implica cierto fracaso social. Si bien muchos de los adolescentes y jóvenes son plenamente conscientes y responsables de sus actos, no por ello deja de ser cierto que estas decisiones son respuestas a contextos y situaciones que, muchas veces, propician y estimulan esos comportamientos. Son jóvenes violentos, porque la sociedad los ha obligado a vivir en contextos violentos. Los conflictos y problemas que enfrenta un joven habitante de un sector deprimido y marginado de una gran ciudad, por ejemplo, son una realidad que supera su voluntad y su autonomía. Son realidades sociales que están ahí y no se pueden evadir o ignorar, pues representan amenazas reales para la vida, la integridad o la subsistencia. Es por eso que la política criminal, en general, y la penitenciaria y carcelaria en particular, debe asegurar la protección, la educación y el progreso de toda persona joven. No obstante, como se indicó previamente, la realidad es otra. Los estudios empíricos muestran que el Sistema penitenciario y carcelario, como consecuencia de la política criminal, en sus diferentes fases, se ensaña con hombres, jóvenes de sectores sociales

---

que condiciones de vida adecuadas y sistemas de protección efectivos garanticen la prevalencia de los derechos de los niños y protejan el interés superior del menor, el cual puede consistir en algunos casos en que el menor sea separado de la madre por decisión del juez competente."

[628] Constitución Política, *artículo* 45.– El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. || El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

marginados y excluidos por su condición económica.[629]

8.2.9.3. *Mujeres*. Las mujeres también son objeto de especial protección constitucional, como se ha mostrado. Por ejemplo, la jurisprudencia constitucional ha encontrado razonable establecer tratos diferentes entre hombres y mujeres cabeza de familia, en cuanto al acceso a ciertas medidas de libertad, salvo que se trate de hombres que cuyos menores se encuentren en situación análoga a los de las mujeres cabeza de familia.[630] Como lo demuestran los estudios e informes acerca de la situación de las mujeres en el Sistema penitenciario y carcelario, no sólo colombiano sino regional, las discriminaciones y exclusiones de género de la sociedad se reproducen. En especial, en tanto es un Sistema orientado principalmente a hombres, las necesidades y demandas propias de los derechos fundamentales de las mujeres pasan desapercibidas en muchas ocasiones. Como lo señala la Comisión Asesora de Política Criminal, "[…] *hay que recordar que estadísticamente el número de mujeres en prisión es inferior al de los hombres, lo cual tiene como una de las consecuencias principales que las prisiones no hayan sido diseñadas pensando en las diferencias de género ni en las particularidades de las mujeres para temas como las visitas conyugales, la situación de niños y niñas que deben vivir en prisión con sus madres, las necesidades particulares de las mujeres en materia de salud, especialmente salud reproductiva, por citar algunos temas.*"[631] Demandas de salud o de ocupaciones y formaciones laborales diferentes a las que piden los hombres son algunos de estos ejemplos. La política penitenciaria y carcelaria no puede

---

[629] ITURRALDE, Manuel (2011) Prisiones y castigo en Colombia, en *Los muros de la infamia, prisiones en Colombia y América Latina*. Ariza & Iturralde. Universidad de Los Andes. Bogotá, 2011 (p. 144).

[630] Corte Constitucional, sentencia C-184 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa); en este caso se decidió que "[…] el legislador puede conceder el derecho de prisión domiciliaria a las mujeres cabeza de familia, sin que ello implique una violación al principio de igualdad por no reconocer el mismo derecho a los hombres, que de hecho, se encuentren en la misma situación puesto que las medidas de apoyo especial a las mujeres no son extensibles a los hombres con base en el derecho a la igualdad de trato. Tampoco constituye una violación del derecho a tener una familia que un condenado deba separarse de sus hijos para cumplir en una prisión la pena que le fue impuesta. Ni la igualdad de trato entre mujeres y hombres ni el derecho a la familia exigen que el derecho legal de las mujeres cabeza de familia a acceder a la prisión domiciliaria le sea extendido también a los padres cabeza de familia. || Sin embargo, en virtud de los derechos fundamentales de los niños, que prevalecen sobre los demás (artículo 44, C.P.), el legislador no puede proteger exclusivamente los derechos al cuidado y amor de los niños y niñas, dada su estrecha relación con sus derechos a la salud y con su desarrollo integral, cuando éstos se ven expuestos a riesgos y cargas desproporcionadas por la ausencia de la madre - puesto que dependen de ella por ser la cabeza de la familia - y desentenderse completamente de los derechos de los menores cuando dependen del padre. Desde la perspectiva de los menores, la desprotección de sus derechos sería contraria a la Constitución y, por ello, la norma parcialmente acusada será declarada constitucional con el condicionamiento mencionado. Se advierte que el padre cabeza de familia cuyos hijos dependen de él, no para su manutención económica sino para su cuidado y protección real y concreta, podrán acceder al derecho de prisión domiciliaria sólo cuando se reúnan los requisitos establecidos en la ley, y señalados en esta sentencia, para que el juez penal competente decida, en cada caso, si ello es manifiestamente necesario en aras del interés superior del hijo menor o del hijo impedido."

[631] COMISIÓN ASESORA DE POLÍTICA CRIMINAL. Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano. Bogotá, 2012. N° 163.

dejar debe tener una perspectiva de género que permita evitar, o remover si existen, las barreras y obstáculos que enfrentan las mujeres para gozar efectivamente de sus derechos fundamentales.[632]

8.2.9.4. *Personas con orientación sexual e identidades de género diversas*. Las personas con orientación sexual o identidad de género diversa son sujetos de especial protección constitucional, por lo que la política penitenciaria y carcelaria también debe ser respetuosa de sus especiales derechos fundamentales. Las dificultades de los hombres trans y de las mujeres trans, por ejemplo, se inicia desde el momento mismo de definir a qué establecimiento penitenciario y carcelario deben ser remitidos.[633] Las dimensiones de la salud en las que se encuentra comprometida su identidad y su integridad física y personal, por ejemplo, son usualmente dejadas de lado. Los obstáculos y las barreras al acceso a los servicios de salud suelen ser mayores e insalvables en estos casos, y, como condición para poder superarlos, suelen exigir a la persona que acepte actitudes y dictámenes patologizantes. Los espacios de libertad y autonomía que deben ser

---

[632] La Comisión Asesora de Política Criminal planteó las siguientes recomendaciones para la incorporación de una perspectiva de género: "i) La política criminal debe enmarcarse en la normatividad interna ya existente relativa a los derechos de las mujeres como la ley 1257 de 2008, mediante la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres por un lado y la ley 581 de 2000, mediante la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público. Estas normas deben ser difundidas entre funcionarios y funcionarias a cargo de la política criminal pero, además, se debe hacer un esfuerzo serio por aplicar sus disposiciones a todos los ámbitos y elementos de la política criminal. ‖ ii) A nivel institucional, es fundamental mejorar los sistemas de registros de información estadística y cualitativa, desagregando siempre con un enfoque diferencial de género y estableciendo mecanismos de coordinación entre las diferentes fuentes de registro existente. […] ‖ iii) Es fundamental desarrollar un sistema de educación y capacitación permanente en género para los funcionarios y funcionarias que estén involucrados en la implementación de la política criminal, incluyendo no solo información técnica sino el desarrollo de capacidades para reconocer los casos de discriminación y el perjuicio que generan las ideas y valoraciones estereotipadas de género. ‖ iv) Es necesario establecer que la discriminación por género constituya una falta disciplinaria para los funcionarios y funcionarias encargados del diseño y aplicación de la política criminal. En este punto, sirve de ejemplo el artículo 179, 5 de la Ley 1448 que establece como tal el hecho de discriminar por razón de victimización. ‖ v) A nivel de las instituciones que tendrán a cargo la política criminal, se hace necesario crear mecanismos para incrementar la participación de las mujeres en todas las entidades vinculadas, considerando que estadísticamente su participación es limitada. ‖ vi) En ámbitos como la situación carcelaria, adicionalmente al establecimiento de medidas diferenciadas para responder a las necesidades de las mujeres en reclusión, es fundamental garantizar el acceso a mecanismos efectivos de reclamo a nivel administrativo que no sean diseñados desde perspectivas neutrales sino que incorporen aspectos específicos, como es el caso –por ejemplo– de la violencia sexual, que es tan difícil de denunciar y probar. Estos mecanismos también pasan por considerar el establecimiento de sanciones ejemplares a funcionarios y funcionarias que no contemplen los lineamientos de género. ‖ vii) Resulta fundamental promover la cooperación internacional para el intercambio de ideas y experiencias en cuanto al diseño de medidas de política criminal que hayan incorporado una perspectiva de género. […]" COMISIÓN ASESORA DE POLÍTICA CRIMINAL. *Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Bogotá, 2012. N° 165.

[633] Existen amplios debates de cuestiones como, por ejemplo, si se deberían hacer cárceles especiales para cierto tipo de identidades. Las posiciones son diversas y polémicas. Por ejemplo, activistas de los derechos de personas trans cuestionan este tipo de medidas, y solicitan proteger los derechos de las personas *trans* sin discriminación ni exclusiones.

asegurados en prisión a toda persona, suelen ser especialmente violados y amenazados a las personas de orientación sexual diversa. La cárcel reproduce los prejuicios y las discriminaciones sociales en contra de estos grupos sociales, que en muchas ocasiones son actitudes y acciones propiciadas desde la propia Guardia. Tal es el caso de sanciones absurdas y desproporcionadas como, por ejemplo, encerrar a una mujer privada de la libertad en aislamiento, debido a que se besó con otra mujer en un espacio en que podían ser vistas por otras personas.

8.2.9.5. *Comunidades étnicas y tradicionales*. Las personas que pertenecen a comunidades étnicas o tradicionales de Colombia, dado el carácter pluriétnico y multicultural de la Nación, deben ser especialmente protegidas por el Sistema penitenciario y carcelario. La jurisprudencia constitucional ha indicado que "[…] *la reclusión de indígenas en establecimientos penitenciarios corrientes, implicaría una amenaza contra dichos valores, que gozan de reconocimiento constitucional; de ahí que se justifique su reclusión en establecimientos especiales*."[634] Ahora bien, si se trata de un caso en el que se justifique que una persona perteneciente a una de estas comunidades se encuentre recluido en una penitenciaria o una cárcel ordinaria. De esta forma, también ha tutelado el derecho de personas indígenas a decidir en libertad y autónomamente el servicio de salud que quieren recibir, pudiendo elegir un tratamiento alternativo, propio de su comunidad y de sus tradiciones y saberes ancestrales.[635]

8.2.9.6. *Tercera edad*. Las personas de edades avanzadas, en especial cuando este momento de su vida está acompañado de aflicciones físicas considerables, merecen un especial respeto, protección y garantía de sus derechos fundamentales por parte de la política penitenciaria y carcelaria. Esto es cierto tanto para las personas que son objeto de privación de la libertad ya entradas en años, como para las personas que el ocaso de la vida les llegó estando recluidas en prisión. Es su avanzada edad y el normal deterioro de su integridad física y psicológica lo que hace que el Estado tenga que prestarles especial atención, independientemente de cualquier otra consideración personal.

8.2.9.7. *Personas con discapacidad*. La condición de privación de la libertad, se ha evidenciado, supone una serie de restricciones y limitaciones a las personas, que las ponen en estado de necesidad. La dependencia de una persona privada de la libertad a las instituciones de reclusión es absoluta. En tal medida, los servicios penitenciarios y carcelarios se ocupan de atender esas

---

[634] Corte Constitucional, sentencia C-394 de 1995 (MP Vladimiro Naranjo Mesa; SV Alejandro Martínez Caballero). El salvamento parcial de voto versó sobre otra cuestión; consideró que algunas normas restrictivas de los beneficios de libertad no deberían haber sido declaradas inconstitucionales.

[635] Por ejemplo: Corte Constitucional, sentencia T-214 de 1997 (MP Alejandro Martínez Caballero); en este caso se tuteló el derecho de un indígena recluido en la Cárcel Modelo, por lo que se ordenó su traslado a la cárcel de Leticia para que pudiera acceder a los servicio de medicina tradicional.

necesidades, desde la más elemental hasta la más compleja. No obstante, la mayoría de servicios son diseñados para el promedio de las personas y para las necesidades que estas tiene y a las que éstas se ven expuestas. Por ello, personas que debido a sus capacidades físicas tienen habilidades y necesidades espaciales, al igual que los demás sujetos de especial protección constitucional suelen ser olvidados en los diseños y en la construcción de los establecimientos penitenciarios y carcelarios. Personas que debido a su ceguera desarrollan habilidades auditivas y sensoriales especiales para enfrentar el mundo, se ven sometidos a ambientes hostiles, diseñados, únicamente, para personas videntes, que enfrentan el mundo mediante el uso de esta habilidad. La ausencia de guardias que sepan lenguaje de señas, materiales de lectura especiales para invidentes, oficios que puedan desarrollar personas en sillas de rueda, etc. Ahora bien, teniendo en cuenta el escenario de violencia y hacinamiento de muchas cárceles y penitenciarias, las personas con necesidades especiales suelen enfrentar mayores riesgos de violación a sus derechos, así como mayor cantidad de amenazas y de mayor gravedad. La jurisprudencia, por ejemplo, ha tutelado las necesidades especiales de salud de una persona privada de la libertad por haber pertenecido a un grupo paramilitar, que se encontraba en silla de ruedas y gravemente afectada en su salud, a causa de impactos de proyectil.[636] Las autoridades penitenciarias y carcelarias, así como los jueces de la República, tienen una especial obligación de hacer los ajustes razonables que correspondan, de la ley, de las reglamentaciones, de los reglamentos, o de cualquier tipo de norma en general, para asegurar que su cumplimiento no imponga cargas irrazonables o desproporcionadas sobre las personas con discapacidad, o conlleven barreras y obstáculos, en ocasiones insalvables, para el ejercicio de derechos o el acceso a bienes y servicios, por ejemplo. Son múltiples los casos en los que la Corte Constitucional ha considerado que autoridades administrativas y judiciales desconocen los derechos constitucionales de las personas con discapacidad al no hacer los ajustes razonables que correspondan, incluso si se trata de normas que, de hecho, fueron diseñadas para personas con problemas de discapacidad, pero que, sin embargo, excluyen de ciertos beneficios a ciertas personas que por su condición deberían acceder a éste.[637] De acuerdo con la Carta Internacional de

---

[636] Corte Constitucional, sentencia T-898 de 2012 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). En este caso se resolvió tutelar los derechos del accionante, ordenando que en 48 horas fuera valorado y fuera establecido el tratamiento que requiere.

[637] Así, por ejemplo, en el ámbito de la protección social, ver entre otras, la sentencia T-427 de 2012 (MP María Victoria Calle Correa); en este caso se decidió, entre otras cosas que "[…] una persona que haya nacido con discapacidad no puede ser excluida del derecho a la pensión de invalidez, bajo el argumento de que no reúne 50 semanas antes de la estructuración de su invalidez porque esta se estableció a partir de su nacimiento, si se constata que, (i) está en las mismas condiciones de vulnerabilidad de quienes sí son, por disposición legal expresa, beneficiarios de la pensión, (ii) se afilió al sistema y ha aportado un número relevante de semanas (50 o más), (iii) no hay pruebas de que lo haya hecho con el ánimo de defraudar al sistema. Esta diferencia de trato, a juicio de la Corte, no tiene ninguna justificación. En cambio, sólo puede ser fruto de una concepción médica de la discapacidad, que si bien en principio es constitucionalmente admisible, en ciertos casos no lo es por la discriminación injustificada a la que conduce. En casos específicos en los cuales una persona que ha nacido con una discapacidad se le niega la pensión de invalidez, es preciso examinar y ajustar razonablemente las instituciones del sistema de seguridad social, con

Derechos Humanos, ha sostenido la jurisprudencia, "[…] *existe discriminación contra las personas con discapacidad cuando se deniegan ajustes razonables,*[638] *concepto que fue definido como las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que se requieran en un caso particular, para garantizarle a las personas con discapacidad el goce y ejercicio en condiciones de igualdad de sus derechos humanos y libertades fundamentales, las cuales no deben imponer una carga desproporcionada o indebida*."[639] Los ajustes razonables también se han tutelado, por ejemplo, de infraestructuras materiales, que requiere modificaciones a las edificaciones.[640]

8.2.9.8. *Personas en situación de debilidad manifiesta*. Las categorías de sujetos de especial protección constitucional representan grupos sociales frente a los cuales el Estado tiene obligaciones de respeto, protección y garantía de sus derechos, claramente definidas e identificadas. Pero esto no quiere decir que otras personas, que no pertenecen a alguno de estos grupos, no merezcan, en razón a su especial situación, un tratamiento igualmente preferente. Expresamente la Constitución advierte, al consagrar el principio de igualdad, que "*el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan*." Así, puede tratarse de una persona víctima de la violencia y que se encontraba en situación de desplazamiento, o del cacique más aguerrido y violento de un patio, si se encuentra en recuperación médica, luego de una agresión y linchamiento por cuenta de enemigos al interior de la prisión. La política penitenciaria y carcelaria, por tanto, debe ser sensible a los derechos de las personas que, en cualquier momento y sin importar su condición, se

---

el fin no sólo de evitar discriminaciones injustificadas, sino de cumplir el mandato constitucional de promover *"las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y [*adoptar*] medidas en favor de grupos discriminados o marginados'.*"

[638] Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 2, inciso 3. "*Por discriminación por motivos de discapacidad" se entenderá cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables* […]". Siguiendo esta jurisprudencia se ha tutelado el derecho a *ajustes razonables* para niños y niñas en materia de educación [sentencia T-139 de 2013 (MP Luis Ernesto Vargas Silva)]

[639] Corte Constitucional, sentencia T-427 de 2012 (MP María Victoria Calle Correa).

[640] Así se decidió, por ejemplo, en la sentencia T-553 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). En este caso se tuteló el derecho de un abogado que, debido a la falta de accesibilidad en los juzgados de Paloquemao para personas en sillas de ruedas. La Corte ordenó, entre otras cosas: "*Ordenar* al Consejo Superior de la Judicatura que, en un término no superior a un (1) mes contado a partir de la notificación del presente fallo de tutela, adecue el mobiliario de las salas de audiencias ubicadas en el primer piso del Complejo Judicial de Paloquemao, de tal forma que se le garantice el derecho a la accesibilidad física del peticionario al interior de las mismas. || *Ordenar* al Consejo Superior de la Judicatura que, en el término de tres (3) meses contados a partir de la notificación del presente fallo de tutela, implemente un plan de emergencia y evacuación que tenga en cuenta a la población en situación de discapacidad. || *Ordenar* al Consejo Superior de la Judicatura que, en el término de tres (3) meses contados a partir de la notificación del presente fallo de tutela, (i) implemente las barandas y/o pasamanos en todas las rampas y escaleras del primer piso observando las especificaciones técnicas para el caso, y (ii) realice la señalización necesaria para la guía de las personas con discapacidad.".

encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta. Tal es caso, por ejemplo de las personas con problemas de discapacidad.[641]

8.2.10. *Los actores y entidades encargadas de diseñar, adoptar, implementar y evaluar la política criminal y carcelaria, tienen un especial deber de coordinar y colaborar armónicamente entre sí, en el ejercicio y desempeño de sus funciones y competencias*.

En cualquier política pública, la actuación de las diferentes agencias del Estado debe darse de manera coordinada. Uno de los mínimos de toda política pública de la cual dependa el goce efectivo de un derecho fundamental, y que requiera del concurso y la actuación de diferentes instancias y actores sociales, requiere coordinación. De otra forma, difícilmente se tratará de una política pública que cumpla con los mínimos presupuestos de racionalidad y razonabilidad y, difícilmente, no será arbitraria, inadecuada, ineficiente o discriminatoria, por lo menos.

8.2.10.1. La complejidad de la política criminal depende, en parte, de la diversidad de actores que hacen parte de su diseño, implementación y evaluación y que deben actuar de forma mancomunada y armónica. Se han reconocido, por ejemplo, los siguientes actores: el Consejo Superior de la Política Criminal; el Congreso de la República; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; el Departamento Nacional de Planeación; la Corte Constitucional, los jueces de la República, en especial los de ejecución de penas; la Fiscalía General de la Nación; el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación;[642] a los que se suman el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y del Derecho, así como la Contraloría General de la República.

8.2.10.2. Especial lugar tiene dentro del diseño de la política pública criminal y carcelaria el Legislador, debido al amplio margen de configuración del ordenamiento que constitucionalmente se le reconoce. Una y otra vez, salvados los límites constitucionales, la Corte ha reconocido esta amplitud.[643]

---

[641] Al respecto ver, por ejemplo, la sentencia T-750A de 2012 (MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez, AV. Jorge Iván Palacio Palacio).

[642] INSTITUTO ROSARISTA DE ACCIÓN SOCIAL (2011) *Desarrollo del sistema penitenciario y carcelario colombiano entre 1995 y 2010*. Universidad del Rosario. Bogotá, 2011.

[643] A propósito de un caso en el que se analizaba el respeto al derecho a la igualdad al establecer las políticas legislativas en materia carcelaria, la Corte dijo: "El legislador, en ejercicio de sus competencias constitucionales de las que es titular, puede establecer procedimientos distintos y consagrar regímenes diferenciados para el juzgamiento y tratamiento penitenciario de los delitos y las contravenciones, pudiendo, incluso, realizar diferenciaciones dentro de cada uno de estos grupos, en la medida en que unos y otros se fundamenten en criterios de razonabilidad y proporcionalidad que atiendan una valoración objetiva de elementos tales como, la mayor o menor gravedad de la conducta ilícita, la mayor o menor repercusión que la afectación del bien jurídico lesionado tenga en el interés general y en el orden social, así como el grado de culpabilidad, entre otros. La consecuencia obvia y lógica de lo anterior, es que el tratamiento penitenciario de los condenados por delitos de mayor entidad y gravedad, sea más severo que el dado a las conductas de menor gravedad." Corte Constitucional, sentencia C-592 de 1998 (Fabio Morón Díaz, SV Alejandro Martínez Caballero).

Ahora bien, es precisamente este amplio margen de configuración con el que cuenta el legislador el que lo hace especialmente responsable del éxito o el fracaso de la política criminal en general. Varios actores y autoridades del Sistema penitenciario y carcelario sostienen, y no les falta razón, que sus competencias para enfrentar la crisis son limitadas. Sus obligaciones son atender una demanda cada vez más grande de penas privativas de la libertad y medidas de seguridad, que deben ser atendidas con recursos escasos y que, día a día, se deterioran y colapsan. Así, por ejemplo, el INPEC es una institución cuyas competencias se restringen básicamente a la tercera fase de criminalización. No decide cuántas conductas deben penalizarse, ni por cuanto tiempo. En cambio, el legislador ocupa un lugar privilegiado en el diseño, concepción y adopción de una determinada política criminal, desde su inicio. Es el Congreso de la República, de hecho, el poder que en ejercicio de su función de representación política puede decidir legítimamente cuándo es legal restringir la libertad de una persona, durante cuánto tiempo y en qué condiciones, bajo el orden constitucional vigente.

8.2.10.3. De la política criminal en general, y de su tercera fase, la carcelaria, depende en buena medida el goce efectivo de importantes derechos fundamentales de las personas que hacen parte de una sociedad. Por una parte los de las personas en general (el derecho a la vida, a la integridad personal, la honra, la propiedad, la intimidad, etc.), que son protegidos de los ataques criminales, en buena medida, a través del Sistema penal y el Sistema penitenciario y carcelario. La principal pretensión de un sistema penal es evitar y prevenir graves daños y violaciones a los derechos de las personas. Por tanto, se insiste, uno de los principales costos que debe asumir una sociedad cuya política criminal y carcelaria se encuentra en un estado de cosas contrario al orden constitucional vigente, es el quedarse sin una de las principales herramientas para proteger y garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales más básicos de una persona, como el no ser lesionado o violentado. Cuando se confía en exceso en la política criminal como medio para asegurar los derechos, el fracaso de aquella implica usualmente el fracaso del logro buscado. Adicionalmente, están en juego los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad que se ven gravemente afectados, como se ha mostrado, debido al estado de cosas en el que se encuentra el Sistema penitenciario y carcelario. Este costo sobre los derechos, al cual ya se había aludido previamente, implica que en materia de políticas criminales y carcelarias los mínimos constitucionales deben ser forzosamente observados. Es por esto que la Comisión Asesora de Política Criminal ha resaltado que la política criminal debe ser (i) *estable*, (ii) *coherente*, (iii) *fundamentada empíricamente*, (iv) *evaluada sistemáticamente* y (iv) *con responsables institucionales*.

(i) La política criminal y carcelaria debe ser estable. No puede pretender modificarse y alterarse su diseño constantemente. No puede pretender ser zigzagueante; no puede ser punitiva en exceso, al poco tiempo cambiar de rumbo hacia la libertad, para volver a endurecerse y, así, continuar

erráticamente. La política criminal debe representar un mensaje de largo aliento a la sociedad en general, respaldado por acciones y resultados que demuestran que el Estado sí cuenta con la capacidad efectiva para implementarla. La estabilidad de la política criminal depende, en buena medida, de la estabilidad jurídica de los parámetros, las reglas y los principios que la inspiran. Debe existir seguridad jurídica para que una política criminal y carcelaria sea estable. (ii) La política criminal y carcelaria debe ser coherente; sus partes deben guardar una relación armónica entre sí. No debe ser fraccionada, ilógica, irracional o irrazonable. Debe ser, además, congruente tanto con los elementos que constituyen la política criminal, como con el resto de órganos, instituciones y competencias en un estado constitucional, en especial, con la Carta de Derechos. (iii) Una política criminal debería contar con justificación estricta, en términos constitucionales, de su necesidad. Razones que legitimen claramente por qué se ha de usar tan costoso medio de control para los derechos, en especial, para la dignidad humana. La política criminal debe fundarse en la realidad, no en percepciones o meras impresiones.[644] En Colombia, tal como lo señala la Comisión Asesora de Política Criminal, "[…] *en la actualidad no se le mide el impacto a las propuestas ni a las normas. Es necesario en concordancia con el modelo de toma de decisiones mejor informadas montar un esquema de evaluación e impacto de las reformas.* […]". Una política criminal que sea coherente y se funde empíricamente, tiene herramientas para resistir las tentaciones y presiones de la demanda de 'populismo punitivo'. (iv) Las políticas públicas suelen ser vistas cíclicamente; procesos que implican la formulación de un problema, el diseño de la política, su implementación y, finalmente, su evaluación, para poder ajustar o redefinir cualquiera de sus fases, el problema enfrentado, el diseño de la política o su implementación. Esta evaluación constante permite mejorar las políticas para que logre a mayor cabalidad sus objetivos, corrigiendo los errores cometidos o incluyendo nuevas herramientas para resolver dificultades recién aparecidas, o que surgieron como respuestas a las medidas que impulso la política. Las medidas que fueron exitosas en un momento para contrarrestar un problema social, pueden devenir insuficientes o ineficaces y requerir modificaciones.

---

[644] Dice al respecto la Comisión Asesora: "La investigación empírica y la decisión informada son elementos indispensables para el diseño, ejecución y evaluación de la política criminal. Esta visión implica dar un paso del diseño de políticas ideológicas hacia una proceso de política basado en evidencia, preferiblemente de la investigación científica, frente a lo que se ha probado ha sido efectivo para abordar los problemas sociales y alcanzar los objetivos esperados. Se debe garantizar la disponibilidad a la mejor información y evidencia empírica para hacer una bien pensada y adecuada política criminal. || Para mejorar la base de evidencia empírica para la toma de decisiones de política y su implementación, se requiere identificar las brechas en la investigación y el proceso de generación de conocimiento, desarrollar y aprobar metodologías de investigación y evaluación, e incrementar el uso sistemático de métodos de síntesis y acumulación que asistan el proceso de generación de conocimiento. Esta metodología se debe concretar en la formulación de proyectos y evaluación y monitoreo de políticas. || Todo eso permite mejorar la política criminal y enfrentar a veces discusiones, que sin base empírica se tornan oposiciones puramente abstractas y teóricas, por no decir ideológicas, pero que, en ciertas ocasiones, una sólida información empírica permite avanzar en el diagnóstico y el debate." COMISIÓN ASESORA DE POLÍTICA CRIMINAL. *Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Bogotá, 2012. N° 178.

(iv) Deben existir instituciones capaces de responder por la política criminal como un todo, y no sólo de partes y secciones limitadas de ellas, respetando, claro está, las competencias constitucionales, legales y reglamentarias establecidas. Dada la variedad de actores e instituciones que toman parte en el Sistema penitenciario y carcelario, definir y establecer una única institución que sea el responsable único y jerárquico de toda la política no es posible. El constituyente decidió que fueran distintas instituciones de las diferentes ramas del poder público las que colaboraran armónicamente entre sí para ejercer sus facultades y cumplir sus funciones, siendo a la vez, frenos y contrapesos que se controlan y ponderan entre sí. Sea cual sea el diseño institucional que se adopte no puede dejar de existir una instancia que pueda abordar el diseño, la implementación y la evaluación de la política criminal desde una perspectiva amplia de forma constante y frecuente.[645]

Estos parámetros básicos de racionalidad y razonabilidad que le fija el orden constitucional vigente a cualquier política criminal que democráticamente decida adoptarse, no se oponen ni excluyen los parámetros constitucionales que debe cumplir en general toda política pública de la cual depende el goce efectivo de un derecho fundamental, a los cuales se hizo alusión en la primera parte del presente capítulo de la consideraciones de esta Sentencia. Adicionalmente, existen otros parámetros mínimos que o bien ser derivan de estándares legales o estándares propios de la administración pública.[646]

8.2.10.4. La política criminal, como lo indica la Comisión Asesora de Política Criminal, no puede seguir siendo una "[…] *reacción inmediata a los actos criminales o las demandas de seguridad ciudadana, sin la adecuada planeación de respuestas a estos fenómenos, de conformidad con las evidencias empíricas y con los fines del Estado de respetar y garantizar los derechos humanos, asegurar la convivencia dentro de un orden social justo, y preservar las condiciones necesarias para el ejercicio de las libertades*

---

[645] La Comisión Asesora de Política Criminal ha indicado al respecto lo siguiente: "Sin desconocer que la política criminal es un asunto de Estado, se requiere de un responsable político que la dirija y procure su revisión y actualización permanente, que en principio debería ser el gobierno. Pero sin perjuicio de que exista un ente responsable que lidere la formulación y diseño de la política criminal, con el fin de que la misma sea racional, proporcional y coherente se requiere también de un ente rector de la política criminal. Este ente debe tener funciones claras e instancias de coordinación, que permita hacer de la política criminal una política de Estado. || Dicho ente debe ser el Consejo Superior de Política Criminal (CSPC), como organismo asesor para la formulación de la Política Criminal y Penitenciaria del Estado. […]"COMISIÓN ASESORA DE POLÍTICA CRIMINAL. *Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Bogotá, 2012. N° 187.

[646] Coincidiendo con muchos de los parámetros mínimos de constitucionalidad de una política pública de la cual depende el goce efectivo de un derecho fundamental, la Comisión Asesora de Política Criminal ha indicado que en el diseño, implementación y desarrollo de la política criminal para el Estado colombiano deben observarse los siguientes postulados: Fundamentos empíricos, racionalización institucional, vinculación con la sociedad, evaluación continua, planeación, diferenciación y coordinación. COMISIÓN ASESORA DE POLÍTICA CRIMINAL. *Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Bogotá, 2012. N° 183.

públicas."[647] La Comisión Asesora reconoce la existencia de casos y situaciones excepcionales que demandan una respuesta urgente de la política criminal. Ocasiones que justifican una respuesta rápida por parte del Estado. Es más, es una obligación hacerlo así. No obstante, ello no impide que los mecanismos y herramientas mediante las cuales la política criminal puede reaccionar velozmente, sean previamente diseñados e implementados. Esto garantiza, tanto la posibilidad de responder ágilmente (contar con la capacidad institucional para efectivamente hacerlo), y que tal respuesta sea coherente con el orden constitucional vigente, teniente en cuenta, en todo caso, "*los principios de proporcionalidad y razonabilidad constitucional*."[648]

8.2.10.5. Las personas que a cualquier título cumplan funciones o desempeñen facultades dentro del Sistema penitenciario y carcelario, en ejercicio de legítimas y legales competencias, ajustadas a la Constitución, tienen el deber de cumplir los mismos parámetros de respeto, protección y garantía de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, de la Guardia y, general, de las personas que ingresan y permanecen dentro de los establecimientos de reclusión. Los acuerdos, los planes, los convenios o cualquier otro tipo de acción estatal orientada a enfrentar los problemas del Sistema penitenciario y carcelario, deben respetar los presupuestos, reglas y principios del orden constitucional vigente. En especial, asegurar la dignidad humana de toda persona, sin discriminación alguna.

8.2.11. *La política criminal y carcelaria debe ser especialmente transparente e informada*.

8.2.11.1. Toda actuación del Estado debe estar inspirada por los principios de publicidad y de transparencia en las actuaciones públicas. La falta de información, o los problemas de credibilidad o de confiabilidad que pueda tener aquella con que se cuenta, suelen ser graves en cualquier política pública, puesto que sin tales datos es imposible diagnosticar adecuadamente cuál es el estado de cosas en que se encuentra el Sistema penitenciario y carcelario, ni proponer soluciones y medidas para enfrentar la crisis. Dada la importancia social que se ha otorgado al castigo penal y a la opacidad de la cual siempre ha adolecido –a pesar de ser un asunto de competencia democrática y de carácter público–, es evidente la necesidad reforzada de transparencia y claridad en la información acerca del uso del castigo de privación de la libertad. Si de la información depende la protección del goce efectivo de los derechos de las personas privadas de la libertad, contar con esta es un presupuesto constitucional básico que no se puede dejar de cumplir bajo ninguna circunstancia. De la transparencia en la información con la que debe contar toda política criminal empíricamente fundada, depende en buena medida los derechos de participación y deliberación en democracia de todas

---

[647] COMISIÓN ASESORA DE POLÍTICA CRIMINAL. Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano. Bogotá, 2012. N° 179.
[648] COMISIÓN ASESORA DE POLÍTICA CRIMINAL. Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano. Bogotá, 2012. N° 179.

las personas.

8.2.11.2. La Comisión Asesora de Política Criminal considera que son necesarias reformas a los sistemas de información, para mejorar la formulación de la política criminal. Advierte que "[los] *sistemas de información de la justicia penal se encuentran desarticulados, por lo que es imposible realizar un análisis de flujos en el sistema. A pesar de los avances del SPOA (Sistema Penal Oral Acusatorio que administra la FGN), que contiene la noticia criminal incorporada por la policía judicial y las actuaciones del proceso penal por parte de la FGN, aún se encuentran desarticuladas las actuaciones de los jueces y el INPEC. || Adicionalmente, la información sobre violencia y delincuencia, el proceso penal presenta problemas tanto en las fuentes de información como en las unidades de análisis (quién registra y qué registra), en el seguimiento y monitoreo (capacidad de aplicar el instrumento de recolección en la periodicidad adecuada), así como de comparatividad de tipos penales y periodo de referencia, lo que complejiza la integración interna de registro y análisis.*"[649] La Comisión considera de suma importancia emitir los lineamientos que permitan superar estos inconvenientes y lograr acuerdos así como la aprobación de convenios interadministrativos entre las entidades del sistema penal; señala que es preciso lograr unidad y calidad en la información delincuencial y penal.

8.2.11.3. Pero como se mencionó previamente, el problema de información en el sistema penitenciario es también un asunto que afecta a otros países de la región.[650] En este contexto la Organización de Estados Americanos ha indicado algunos contenidos mínimos de la información requerida. El Sistema penitenciario y carcelario debería tener información completa, clara, confiable y actualizada, con relación, por lo menos, acerca de los siguientes aspectos: (i) *El nivel de respeto, protección y garantía de los derechos fundamentales de las personas*. Con base en los parámetros e indicadores de goce efectivo del derecho, el Sistema penitenciario y carcelario, debe contar con información sobre el grado de cumplimiento real y efectivo de las obligaciones derivadas de los derechos fundamentales. Es urgente y de vital importancia, que se cuente con información completa, confiable y actualizada, acerca de las violaciones a los derechos a la vida, la dignidad, la integridad personal o las libertades sexuales, producto de actos violentos cometidos al interior de las penitenciarías, las cárceles y cualquier otro centro de reclusión. (ii) *Las capacidades del Sistema*; se debe conocer cuáles son los recursos institucionales con los que efectivamente cuenta el Estado para actuar. Sus procedimientos, sus marcos normativos y regulatorios, las metodologías y

---

[649] COMISIÓN ASESORA DE POLÍTICA CRIMINAL. Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano. Bogotá, 2012. N° 197.

[650] Ver por ejemplo: TNI/WOLA (2010) *Sistemas sobrecargados; Leyes de drogas y cárceles en américa latina*. Docuprint SA. Argentina, 2010. En este estudio se estableció como una de las principales conclusiones que: "[…] los investigadores tuvieron bastantes dificultades con la cantidad y calidad de la información suministrada por la fuentes gubernamentales dada la precariedad e irregularidad de los datos oficiales en la mayoría de los casos."

estrategias de acción para resolver los asuntos de su competencia (cantidad de instituciones, procedimientos, estado de la infraestructura, nivel de formación de la guardia, etc.); esta información no sólo debe mostrar cuantitativamente estas las capacidades del Sistema, sino también cualitativamente. (iii) *El contexto financiero básico*. Se debe contar con información suficiente acerca de los costos y las cargas que supone el Sistema, y los recursos y las fuentes con que se cuenta actualmente y ha futuro, para garantizar la realización progresiva, pero efectiva, de los derechos de las personas privadas de la libertad.[651]

8.2.12. *Resumen*

8.2.12.1. En conclusión, el Sistema penitenciario y carcelario colombiano enfrenta problemas que, como los de otras latitudes, no son nuevos, son conocidos y suponen situaciones estructurales que se mantienen y se reiteran. El hacinamiento es uno de los problemas que con mayor urgencia requiere atención, por la capacidad de agravar los demás obstáculos y dificultades que enfrenta el Sistema, y por hacer más difícil y gravosa cualquier opción de solución. El hacinamiento es un problema que no sólo se resuelve con más cárceles (más cupos para privar a más personas de la libertad); también se debe enfrentar con menos cárcel, esto es, con un menor uso del castigo penal, como herramienta de control social. La privación de la libertad debe ser el último recurso de control social a emplear (*ultima ratio*); la política criminal debe ser ante todo preventiva, logrando asegurar cabalmente los bienes jurídicos tutelados mediante las normas penales (los derechos de las víctimas, por ejemplo), y reduciendo al mismo tiempo, la necesidad de tener que imponer el grave y costo castigo del encarcelamiento. La libertad debe ser el principio constitucional que rija las decisiones de la política criminal y carcelaria; las medidas de aseguramiento deben ser excepcionales. La política criminal y carcelaria debe buscar, ante todo, la resocialización de las personas. Contar con elementos de justicia restaurativa y no sólo justicia retributiva. La política criminal y carcelaria debe ser sensible a la protección efectiva de los derechos fundamentales en general y de la dignidad humana, específicamente. Además, debe ser sostenible; el Estado debe estar en capacidad de asumir y pagar los costos de la Política. Debe ser sensible a los sujetos de especial protección constitucional que vean sus derechos fundamentales comprometidos por el Sistema penitenciario y carcelario. El Estado debe contar con una organización institucional que permita diseñar, adoptar, implementar y evaluar la política criminal y carcelaria. El Sistema debe contar con información adecuada, suficiente y veraz, que circule con transparencia, propiciando la participación y la deliberación democrática.

Estos parámetros mínimos que debe tener una política criminal y carcelaria, son desconocidos por la política al respecto que existe actualmente. Si bien existen avances importantes que las diferentes evaluaciones y diagnósticos del

[651] OEA (2008) Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y Culturales. Doc. 14. 19 de julio (07), 2008.

Sistema reconocen, no logran superar los problemas estructurales del mismo, ni corregir los defectos de la política penitenciaria y carcelaria en particular, ni la de la política criminal en general.

8.2.12.2. El estado actual del Sistema penitenciario y carcelario sigue demostrando que el problema de las cárceles sigue sin ocupar el lugar destacado en la agenda pública que se merece, como se dijo en 1998:

> "[…] el problema de las cárceles y de las condiciones de vida dentro de ellas no ocupa un lugar destacado dentro de la agenda política. A pesar de que desde hace décadas se conoce que la infraestructura carcelaria es inadecuada, que los derechos de los reclusos se vulneran, que los penales no cumplen con su función primordial de resocialización y que los centros carcelarios del país rebosan de sindicados no se observa una actitud diligente de los organismos políticos del Estado con miras a poner remedio a esta situación.
>
> La actitud de los gestores de las políticas públicas frente al problema de las cárceles obedece a la lógica del principio de las mayorías, que gobierna los regímenes democráticos. Los reclusos son personas marginadas por la sociedad. El mismo hecho de que sean confinados en establecimientos especiales, difícilmente accesibles, hace gráfica la condición de extrañamiento de los presos. En estas condiciones, los penados no constituyen un grupo de presión que pueda hacer oír su voz. Por eso, sus demandas y dolencias se pierden entre el conjunto de necesidades que agobian las sociedades subdesarrolladas, como la colombiana. || La racionalidad constitucional es diferente de la de las mayorías. Los derechos fundamentales son precisamente una limitación al principio de las mayorías, con el ánimo de garantizar los derechos de las minorías y de los individuos. […]".[652]

El juez constitucional está obligado a proteger el goce efectivo de los derechos fundamentales, permitiendo a las personas privadas de la libertad ser voceros de sus derechos, y reclamar la protección de los derechos que la Constitución les da. En esa medida, es deber de esta Sala hacer llegar esa voz a las autoridades encargadas de adoptar las medidas adecuadas y necesarias para asegurar sus derechos. ,

8.2.12.3. Una de las razones por las cuales el Sistema penitenciario y carcelario se encuentra en un estado de cosas contrario al orden constitucional vigente, es porque se está empleando en demasía el sistema penal. Como lo dicen varios de los diagnósticos sobre el Sistema, su colapso no se debe

[652] Corte Constitucional, sentencia T-153 de 1998 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

únicamente a que no existan suficientes cupos. La cuestión es que un uso desmedido y exagerado del sistema penal, en especial, teniendo en cuenta los altos costos que éste representa, sobre todo si se debe respetar la dignidad de toda persona y sus derechos fundamentales, genera una demanda penitenciaria y carcelaria que, sencillamente, es inatendible. Se trata, pues, de una política criminal y carcelaria evidentemente insostenible.

Múltiples razones, que no corresponde a esta Sala de Revisión precisar y definir, han llevado a políticas denominadas 'populismo penal' o 'huida al derecho penal'. Se trata de formas de gobierno social que ven en el sistema penal una manera fácil y rápida, al menos simbólicamente, de adoptar soluciones a los problemas sociales. Indudablemente, las grandes violaciones a los derechos fundamentales, como la vida, la integridad física, la libertad sexual, por mencionar algunos ejemplos, deben ser sancionadas. Pero no toda violación de la ley o afectación de derechos debe dar lugar a tan rígido y excesivo castigo. Y, en cualquier caso, no es posible que se utilice tanto el castigo penal, que se llegue a un estado de cosas en el cual no se cuente con la capacidad para investigar todas las actuaciones consideradas criminales, para procesarlas y condenarlas, ni para mantener cautivos, en condiciones de dignidad y respeto al goce efectivo de los derechos fundamentales, a las personas. De hecho, ¿cuál no sería el colapso del Sistema penitenciario y carcelario actual, si no existieran los índices de impunidad que existen, si todas les personas que deberían ser privadas de la libertad si se pudieran perseguir con éxito todas las conductas penalizadas? El Estado tiene el imperioso deber constitucional de diseñar e implementar una política criminal y carcelaria que sea viable y que permita asegurar el goce efectivo de los derechos de las personas, tanto de la sociedad en general, que se pretende proteger del delito, como de aquellas que serán privadas de la libertad por haber cometido tales acciones.

Contar con la prisión como la herramienta fundamental y básica para contrarrestar y evitar las graves acciones sociales, consideradas delitos, ha llevado a muchos sistemas carcelarios a enfrentar el problema de la *ley del instrumento*, una característica humana, que consiste en la excesiva dependencia en una herramienta conocida, que se ha revelado útil.[653] Es decir, '*si todo lo que tienes es un martillo, es tentador tratar todo como un clavo*'.[654] Colombia no es la excepción. Cada vez más, herramientas de intervención y transformación social como la educación, si bien son reconocidas retóricamente como el camino a seguir, en el día a día, se sigue adoptando el castigo, y en especial el castigo penal, como el instrumento ideal y por excelencia para la solución de los problemas sociales. Esto, a pesar de que se

---

[653] Llamada así por el filósofo norteamericano Abraham Kaplan, que la enunció así: "Yo la llamo la ley del instrumento, y se puede formular de la siguiente manera: si le das a un niño un martillo, le parecerá que todo lo que encuentre necesita un golpe"; en *El Camino de la Investigación. Metodología para las Ciencias del Comportamiento*. (KAPLAN, Abraham (1964) *The Conduct of Inquiry. Methodology for Behavioral Science*. Transaction. USA, 1998; p. 28).

[654] Así popularizó el psicólogo estadounidense Abraham H. Maslow en *La psicología de la ciencia: un reconocimiento* (1966), la idea de Abraham Kaplan.

ha revelado inútil y, peor aún, contraproducente, pues, además de no evitar el delito, termina reproduciéndolo y aumentándolo por los fenómenos de 'contaminación criminal'. Por esto, la política criminal y carcelaria debe ser razonable y conservar sus justas proporciones.

Enfrentar y resolver este problema de rumbo en la política criminal es determinante, teniendo en cuenta que existen evidencias globales, de que el derecho penal puede pasar a ser una estrategia gubernamental más, para excluir, controlar y gobernar a ciertas poblaciones.[655] Esta reflexión se ha dado, especialmente, en los Estado Unidos de América que, como se dijo, es la nación del mundo y de la historia reciente, con mayores niveles de encarcelamiento de personas.[656] Los mecanismos de estas nuevas tendencias punitivas suelen ser la *sobrecriminalización* y *sobrecastigo*, esto es, un uso excesivo del sistema y del castigo penal como herramientas de control social y de solución de conflictos.[657] Al uso exagerado del derecho penal puede llegarse, por ejemplo, porque se incluyen demasiadas normas que contemplan castigos penales, porque las normas penales usan expresiones más amplios y generales que abarcan más conductas, porque se imponen castigos más largos y severos que aumentan la permanencia de las personas en prisión, porque se flexibilizan las condiciones normativas para imponer medidas de prisión preventiva.

Un sistema penal excesivo que se usa para condenar a penas privativas de la libertad todo tipo de infracción a la ley, termina por borrar las diferencias entre personas delincuentes y quienes no los son. Un sistema penal que sólo se ocupa de perseguir la más graves ofensas a los derechos de las personas, puede distinguir también aquellas personas que cometen este tipo de actos de las que no lo hacen. Al incluir todo tipo de actos como criminales, el sistema penal termina considerando que una persona que rompe un vidrio en un establecimiento, amenaza un empleado con un arma y se roba varias

---

[655] Al respecto ver por ejemplo: SIMON, Jonathan (2007) *Gobernar a través del delito*. Gedisa. México, 2011. (en el texto se resalta, entre otras cosas, cómo el sistema de gobierno del Estado bienestar (el *New Deal*) fue remplazado por un control poblacional a través del encarcelamiento masivo y los sistemas de vigilancia el libertad). Ver también: GARLAND, David (1991 - 2000) *Crimen y castigo en la modernidad tardía*. Universidades de Los Andes & Javeriana. Bogotá, 2007; GARLAND, David (2001) *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Gedisa. España, 2012.

[656] Sobre el caso colombiano ver, por ejemplo: ITURRALDE, Manuel (2010) *Castigo, liberalismo autoritario y justicia penal de excepción*. Universidades de Los Andes & Javeriana. Bogotá, 2010.

[657] Al respecto ver, por ejemplo: HUSAK, Douglas (2008) *Sobrecriminalización. Los límites del Derecho penal*. Marcial Pons. Madrid, 2013. En el texto se indica: "[…] Nuestra tasa de encarcelamiento se disparó después de los años setenta, cuando se mantenía en 144 reclusos por cada 100.000 residentes. El tamaño de la población penitenciaria casi se ha cuadruplicado desde 1980, una expansión sin precedentes en nuestra historia. […] A pesar de que la incidencia del encarcelamiento ha aumentado en muchos lugares, Estados Unidos tiene de lejos la mayor tasa en el mundo –cerca de cinco veces superior a la de cualquier otro país occidental industrializado–. Dado que en todo el mundo hay cerca de ocho millones de personas tras las rejas, un cuarto de ellas están encarceladas en Estados Unidos. Probablemente ninguna nación –y ciertamente ninguna democracia– ha tratado de autogobernarse al tiempo que encarcela a tan alto porcentaje de su población." (p.44).

películas, es igual, o al menos muy similar, a una persona que por baja películas por internet, sin respetar las condiciones impuestas por el propietario de los derechos de reproducción. Si bien ambos actos son contrarios al derecho, igualar su gravedad al adjudicarles a ambos una necesaria consecuencia penal, termina también, igualando a dos personas que, sin duda no representan el mismo grado de amenaza para las personas. Imponer una sanción penal a una conducta que podría ser corregida de otra manera es claramente irrazonable, pues se impone un altísimo costo a la libertad individual, a cambio de la protección de un derecho que podría haberse salvaguardado por otro medio menos lesivo del derecho. Así, la proporcionalidad que constitucionalmente se demanda a la ley penal no sólo se viola cuando se impone castigos más severos a conductas que implican una menor afección (como por ejemplo, castigar más severamente el robo simple de un celular que el atentar contra alguien con un arma blanca). Pero además de la desproporción, el exceso de sistema penal propicia la discriminación. En la medida que los recursos humanos y materiales no alcancen, por definición, para perseguir todos los delitos que se supone se deben investigar y sancionar, se genera un estado de cosas que justifica y autoriza *de facto* a los fiscales y jueces a priorizar y elegir qué casos investigar. De esta manera, se abre un espacio para que se reoriente la política criminal, incluso dejando por fuera la persecución de importantes delitos, porque se optó por perseguir otros. Así, por ejemplo, funcionarios obligados a mostrar resultados, pueden elegir perseguir ciertos delitos de menor importancia, porque saben que pueden lograr algo, dejando de lado casos verdaderamente importantes, pero cuya persecución puede ser muy difícil. Así, puede terminar el aparato procesal resolviendo pequeñas y rutinarias agresiones a la propiedad, en lugar de procesar a grandes criminales, por lo complicado que ello podría ser, además de los problemas de seguridad que podría representar.

Específicamente, se ha denunciado el hecho de que el sistema penitenciario se haya ensañado con ciertos grupos sociales vulnerables y marginados históricamente, como la población afrodescendiente.[658] Las políticas criminales, en tal sentido, terminan excluyendo a cierta parte de la población de los debates políticos y democráticos, como en otras épocas pudieron hacerlo otro tipo de medidas, igualmente discriminatorias.[659] Así, en el

---

[658] ALEXANDER, Michelle (2010) *The New Jim Crow. Mass Incarceration in the Age of Colorblindness*. The New Press. USA, 2012. En el texto se evidencia cómo hoy en día la política de encarcelamiento masivo en los Estados Unidos ha servido para segregar a la población afro, como en otro tiempo lo hiciera las políticas de separación racial al sur del país, conocidas como '*Jim Crow*'. Se cita como ejemplo el caso de Jarvious Cotton, una persona que estando recluido en una penitenciaría de Mississippi pretendió que se le reconociera, sin éxito, su derecho a votar, con base en el argumento de que la Constitución no establecía expresamente como causal para perder el derecho a votar, haber cometido el delito por el que había sido procesado y condenado. [Ver: *Cotton v. Fordice*, 157 F.3d 388 (5th Cir. 1998)]. Con base en una reconstrucción del árbol genealógico del señor Cotton, se pudo establecer que su tatarabuelo no había podido votar porque era esclavo, su bisabuelo tampoco por las amenazas de linchamiento del Ku Klux Klan, su abuelo por intimidaciones de ese mismo grupo y su padre por cuenta de los impuestos para votar y las pruebas de alfabetización. Finalmente, él tampoco lo puede hacer por estar encarcelado.

[659] Un caso simbólico de este cambio de estrategias es el de Eldrige Cleavaer, un líder del partido

contexto colombiano se podría ver como algunas poblaciones que por su condición socioeconómica eran marginados de la participación en los procesos de deliberación política prohibiéndoles el voto, hoy en día, sus nietos son excluidos de la posibilidad de votar, porque sus derechos políticos son limitados y restringidos, como penas accesorias a la pena privativa de la libertad. La política criminal y carcelaria de un estado social y democrático de derecho debe ser respetuosa del principio de igualdad y del derecho de no discriminación.

Las cárceles y penitenciarias están en un estado de cosas, que se han convertido en vertederos o depósitos de seres humanos, antes que instituciones respetuosas de la dignidad, de los derechos fundamentales de las personas y orientadas a resocializarlas. Esta grave afectación a la libertad, constituye una grave amenaza para la igualdad y para el principio de la dignidad humana.[660] Es notorio que la jurisprudencia constitucional haya empleado expresiones como '*dantesco*' o '*infernal*', para referirse al estado de cosas en que ha encontrado el sistema penitenciario y carcelario. Aunque el Gobierno consideró en el pasado que esta situación dantesca había sido superada,[661] la jurisprudencia constitucional la sigue constatando.

9. Cuestiones a resolver comunes a todos los casos, y aquellas específicas a cada proceso y a cada prisión

9.1. Solución de cuestiones jurídicas concretas

9.1.1. *El estado de cosas contrario al orden constitucional vigente constatado por la Corte Constitucional no exime al juez de tutela de analizar los reclamos individuales que le son sometidos a su consideración*

Las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional en la sentencia T-153 de 1998 o en la presente sentencia no eximen al juez de tutela de analizar y estudiar el reclamo de una violación o una amenaza presente y actual a los

---

de las Pantera Negras, quien fuera encarcelado por primera vez en su vida, en razón a poseer marihuana, en el mismo momento en que se declaró inconstitucional la doctrina de separados pero iguales (*Brown v. Board of Education*). CLEAVER, Eldrige (1968) *Soul on ice*. Delta Book. USA, 1968.

[660] En otros contextos se dan discusiones similares, por ejemplo, sobre el caso estadounidense ver: SIMON, Jonathan (2007) *Gobernar a través del delito*. Gedisa. México, 2011. Dice el texto al respecto: "[…] no es la cárcel *per se*, (o cualquier complejo de intereses asociado a ella) la que pone en peligro a la democracia estadounidense, sino el encarcelamiento masivo en sus tres dimensiones (su escala, su aplicación categórica y su tendencia a privilegiar una visión de las cárceles como vertederos). Si los penales contemporáneos tuvieran como modelo, aun con sus defectos, a las escuelas, los hospitales psiquiátricos o incluso las plantaciones, resultarían menos destructivas que en su actual configuración de vertederos para desechos tóxicos humanos. […]". (p. 204).

[661] Al respecto ver, por ejemplo, la exposición de motivos del proyecto de ley de Código Penitenciario y Carcelario en 1992 (Gaceta del Congreso del jueves 29 de octubre de 1992, página 3). "*Los establecimientos penales de la nación presentan el fenómeno de la promiscuidad y el hacinamiento. En épocas anteriores esto era dantesco pero ahora con las vigentes normas penales y procedimentales, la población carcelaria ha disminuido notablemente.* […]"

derechos de personas privadas de la libertad. Por supuesto, un juez de tutela debe tener en cuenta si existe una declaración de estado de cosas inconstitucional o no, y si existe una serie de medidas u órdenes de carácter estructural que intenten arreglar un problema que ha dado lugar, entre otros, al reclamo de tutela que se somete a consideración del juez. La existencia de este tipo de decisiones judiciales de carácter estructural (como ha ocurrido en materia de los derechos de personas en situación de desplazamiento o en materia de protección del derecho a la salud), exime al juez de considerar ciertas artistas o dimensiones de la cuestión, pero en modo alguno le permite dejar de lado el reclamo individual que una persona le haya sometido a su consideración. El juez de tutela deberá considerar los hechos y los argumentos que específicamente la persona presente, todas aquellas cuestiones que por ser propias del caso concreto, no pudieron ser valoradas ni resueltas en procesos judiciales anteriores.

Decisiones de carácter estructural, como la declaratoria de un estado de cosas contrario al orden vigente busca, entre otras cosas, evitar que se interpongan reclamos judiciales idénticos y reiterados, con base en la misma situación problemática, una y otra vez. No obstante, ello no implica privar a las personas de su derecho de acceso a la justicia, en especial, cuando existen dimensiones y situaciones particulares que suponen valoraciones concretas y precisas y, eventualmente, decisiones y medidas de protección específicas. Así, invocar el cumplimiento de la sentencia T-153 de 1998, como lo hacen algunas decisiones judiciales dentro de los procesos de tutela acumulados, no justifica dejar de lado el deber constitucional de garantizar el acceso a la justicia a la persona que haya presentado un reclamo concreto y puntal. Todo llamado a la justicia debe ser considerado y atendido cabalmente.

9.1.1.1. Los reclamos de una persona privada de la libertad que está sometida a condiciones indignas plantea un inmenso reto constitucional para los jueces de tutela. Por una parte, se trata de una situación en la que claramente están involucrados los derechos fundamentales de una persona y, por lo tanto, el juez constitucional está plenamente facultado –e incluso obligado– a actuar en su defensa. Pero, por otra parte, se trata de violaciones concretas que se originan en una serie de fallas y de defectos estructurales que, en la mayoría de las veces, superan el reclamo individual y puntual que ha sido sometido a consideración del juez. Salvo que se trate de una acción que haya sido presentada por varias personas conjuntamente, de tal suerte que permitan procesalmente considerar de forma amplia el problema,[662] los jueces de tutela suelen referirse a casos puntuales, relacionados con los derechos de una persona en concreto, considerada aisladamente. No le corresponde a esta Sala de Revisión suplantar a los jueces o restringir su autonomía e independencia judicial, indicando de manera pormenorizada cómo deben resolver éste y otros dilemas. Tal labor les corresponde a los propios jueces en el ejercicio de

[662] Por ejemplo, tal es el caso de aquellas acciones de tutela que son presentadas por varias personas que se encuentran más o menos en la misma situación, pero que se dirigen a diversas y distintas entidades y que plantean variaciones fácticas de la misma cuestión.

sus facultades. Sin embargo, esta Sala considera pertinente indicar las acciones mínimas que un juez de tutela debería considera en tal tipo de casos, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional vigente.

9.1.1.2. Un juez de tutela no puede ignorar las violaciones de derechos fundamentales que han sido sometidas a su consideración, incluso si se trata de reclamos que no fueron alegados expresamente como violaciones en la acción de tutela, pero de los cuales se informó al juez de tutela o de los cuales éste se enteró debido a las pruebas practicadas, como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional a propósito, justamente, de la protección de las personas privadas de la libertad.[663] Uno de los jueces de instancia en el proceso de acción de tutela contra el Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Cúcuta, COCUC, (T- 3526653), resalta que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el principio general del derecho *iura novit curia* ['el juez conoce el derecho'] es una de las columnas vertebrales de la acción de tutela. La informalidad del recurso judicial, obliga al juez de tutela a analizar el caso más allá de lo alegado por el accionante. Por eso se ha indicado que "[…] *no es menester que una persona demande del juez de tutela la aplicación del principio en cuestión* [iura novit curia], *por cuanto es un mandato general y continuo que se ha de atender en todo proceso de tutela*."[664] La aplicación de este principio puede ser más o menos importante, dependiendo de cuáles sean las condiciones del caso concreto. Así, por ejemplo, "*se asume y demanda del juez una actitud más oficiosa y activa en aquellos casos en los que la tutela la invoca un sujeto de especial protección constitucional o una persona que, por sus particulares circunstancias, ve limitado sus derechos de defensa*."[665]

9.1.1.3. Ahora bien, independientemente de las condiciones y argumentos del caso concreto, todo juez de tutela debe por lo menos (i) *verificar* la violación a los derechos alegada; (ii) *declarar* que esta ocurre, en caso de que así se haya constatado; así como (iii) *informar* y *comunicar* la situación. Es decir, en primer término corresponde al juez ejercer sus competencias y facultades, para establecer si el alegato de tutela que le fue presentado es cierto. En tal

---

[663] En la sentencia T-693 de 2007 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), la Corte tuteló los derechos de las personas privadas de la libertad en la cárcel de Valledupar más allá de lo alegado en la acción de tutela, debido a que la Defensoría del Pueblo había puesto en conocimiento de la Corte otras violaciones. Se dijo que "Si bien estos hechos no fueron objeto de la demanda de tutela, ellos no pueden ser ignorados por la Sala de Revisión. Por un lado, porque la presencia de moscas, el incumplimiento de la periodicidad en las fumigaciones y la ausencia de agua constituyen una amenaza para la salud de los internos. Por el otro, porque la Sala de Revisión no puede ser indiferente ante el incumplimiento de una sentencia dictada dentro de una acción popular. Además, porque todos los hechos mencionados están relacionados directamente con la dignidad de los reclusos. Y, finalmente, porque desde la sentencia T-153 de 1998, en la que se declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en los centros de reclusión del país, se estableció que los reclusos se encuentran en un estado de especial vulnerabilidad, razón por la cual es necesario que la justicia constitucional intervenga especialmente para lograr la protección de sus derechos."

[664] Corte Constitucional, sentencia T-146 de 2010 (MP María Victoria Calle Correa); en este caso se estudió, entre otras cosas, la aplicación del principio *iura novit curia* por parte del juez de tutela.

[665] Corte Constitucional, sentencia T-146 de 2010 (MP María Victoria Calle Correa).

medida, le corresponde establecer procesalmente si la violación alegada se encuentra o no probada, en otras palabras, verificar la veracidad del reclamo de tutela. En segundo lugar, si el juez de tutela constata la violación, deberá declararlo; expresar de forma inequívoca que se constató la vulneración alegada. Finalmente, el juez de tutela debería informar su declaración de verificación de la violación y, ante todo, comunicarla a las autoridades encargadas de actuar y resolver dichas afectaciones, así como a las entidades de vigilancia, control y defensa y promoción de los derechos.

En tal medida, la Sala celebra que muchos jueces de tutela de los procesos acumulados que se revisan, a pesar de haber resuelto negativamente las solicitudes principales de los accionantes, (i) verificaron las violaciones de derechos de las personas recluidas en los establecimientos penitenciarios y carcelarios respectivos, (ii) así lo declaran de forma expresa en la sentencia y (iii) informaron y comunicaron esta situación a las autoridades que consideraron competentes, con el fin de que adopten las medidas adecuadas y necesarias que correspondan. Es lo mínimo que ha de hacer un juez de tutela.

9.1.2. Los Establecimientos penitenciarios y carcelarios deben encargase de tomar medidas adecuadas y necesarias, para asegurar la efectiva reinserción en la sociedad de aquellas personas marginadas y excluidas socialmente por su condición socio económica que se encuentran privadas de la libertad, independientemente de si son condenadas o sindicadas

Cuando una persona es privada de la libertad, como sindicada o condenada, y ocupa un lugar excluido y marginado dentro de buena parte de los ciclos de producción económica, el Estado tiene una obligación ineludible de garantizarles el acceso a planes y programas orientados a brindarles educación y conocimientos en la realización de artes y oficios, que les permitan proveerse su propias subsistencia, en dignidad, así como también la de los suyos. La condición de debilidad manifiesta en la que se encuentran ciertas personas, debido a su situación económica, es independiente de si cometieron o no el acto criminal que se les imputa. En tal medida, mientras una persona marginada y excluida socialmente se encuentra legítimamente privada de la libertad, tienen el derecho constitucional fundamental a gozar efectivamente de la posibilidad de formarse e instruirse. Entre mayor sea la permanencia y el tiempo de reclusión, mayor es el grado de violación y desconocimiento de los derechos de la persona que haya sido privada de la libertad, cuando se omite garantizar el goce efectivo del derecho a acceder a este tipo de planes y programas. La condición de pobreza no coincide con la condición de criminal, como lo ha señalado la criminología, y la realidad se encarga diariamente de constatar. Existen personas de todo tipo y condición social que comenten actos considerados criminales en una sociedad. Tener dinero no excluye a la persona de caer en el mundo de la criminalidad, ni carecer de dinero implica terminar en tales actos. Pertenecer a determinados contextos sociales suele conllevar que las personas estén más próximas a cometer cierto tipo de actos criminales antes que otros, pero no el hecho mismo de cometer o no algún

tipo de infracción grave en contra de la ley y de los derechos fundamentales de las demás personas. No obstante, la exclusión y la marginalidad, sí son uno de esos tantos contextos sociales en que el desconocimiento e irrespeto de la ley tiene cabida y puede propiciar la comisión de cierto tipo de actos que, por su gravedad, además de ilegales son considerados criminales. Por eso, los Establecimientos penitenciarios y carcelarios deben encargase de tomar medidas adecuadas y necesarias, para asegurar la efectiva reinserción en la sociedad de aquellas personas marginadas y excluidas socialmente por su condición socio económica que se encuentran privadas de la libertad, independientemente de si son condenadas o sindicadas. Los jueces de tutela deben ser sensibles a estas condiciones de marginalidad y adoptar las decisiones que, dentro de sus competencias, aseguren el respeto, la protección y la garantía de los derechos de las personas que se encuentren en tal condición.

9.1.3. Una persona privada de la libertad, no adquiere un derecho constitucional a ser liberada, por el hecho de haber sido destinada a un lugar de reclusión que se encuentra en situación de hacinamiento y que supone de por sí un atentado a la dignidad humana

9.1.3.1. En varias de las acciones de tutela revisadas en el proceso de la referencia, se solicita que se ordene la excarcelación de los accionantes, en razón a que fueron destinados a un establecimiento de reclusión que no asegura el respeto a la dignidad humana ni al goce efectivo de los derechos fundamentales. Así, por ejemplo, en el caso de los accionantes recluidos en la Cárcel Modelo de Bogotá. En otras palabras, ¿tiene el derecho constitucional una persona a ser liberada, si se encuentra recluida de acuerdo a las reglas constitucionales y legales vigentes, para proteger y salvaguardar los derechos de la sociedad, pero en un sitio que no respeta la dignidad de las personas ni asegura el goce efectivo de los derechos fundamentales?

9.1.3.2. Para la Sala, la respuesta a este problema jurídico es negativa. Una persona que recluida en un establecimiento que se encuentre en un estado de cosas contrario al orden constitucional vigente, tiene derecho a se tomen medidas inmediatas para evitar que la grave y extrema situación continúe en el corto plazo, y de mediano y largo plazo para asegurar la realización progresiva de la totalidad de las facetas prestacionales que contemplan los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. Pero no se adquiere un derecho subjetivo inmediato a ser excarcelado. Los derechos, principios y valores constitucionales involucrados son múltiples, y no pueden ser desconocidos por el juez de tutela. El derecho de las víctimas, el derecho al debido proceso, al derecho a vivir en un orden justo, el derecho de las personas a que se condene y prevenga la comisión de delitos o el respeto a las decisiones judiciales de los jueces de constitucionalidad, deben ser ponderados por el juez de tutela al momento de resolver esta solicitud presentada por los accionantes. Permitir la excarcelación de la persona implicaría una amplia protección de los derechos de la persona que se

encuentra sindicada o condenada, pero supondría a la vez un amplio sacrificio de los derechos de las víctimas de los actos criminales de los cuales se les sindica o por los cuales fueron condenados. La respuesta que se dé al problema jurídico planteado, debe ponderar todos los valores, reglas, principios y derechos constitucionales que se encuentran en tensión. Así, el Estado en general, y las autoridades carcelarias en concreto, tienen la obligación constitucional de escoger medios y herramientas para proteger los derechos de las personas privadas de la libertad, sindicadas o condenadas, sin que ello implique el menoscabo de los principios democráticos y de legalidad de todo estado social de derecho, ni la defensa efectiva de los derechos constitucionales fundamentales de las personas cuyos derechos han sido objeto de ofensas criminales. Cuando un sistema penitenciario y carcelario está sobrecargado, estado de cosas insostenible en una sociedad libre y democrática (por sus costos sobre los derechos –en especial la dignidad humana– y sobre los recursos, humanos y materiales), algunas personas tiene derecho a ser liberadas, pero otras a que algunas de ellas se liberen y, así, puedan estar recluidas en condiciones espaciales dignas y respetuosas del orden constitucional vigente.

9.1.3.3. Ahora bien, dicho lo anterior (que el estado de cosas contrario a la constitución al que se enfrente una persona en un determinado centro de reclusión no le da derecho constitucional a ser excarcelado), es preciso aclarar que para enfrentar una grave crisis penitenciaria y carcelaria como la actual, en la que el hacinamiento cumple un rol destacado, es necesario incluir políticas que favorezcan la libertad y la excarcelación, incluso de forma masiva. El uso desmedido y exagerado de la política criminal y penitenciaria, es insostenible en un estado social y democrático de derecho, por los costos que implica a los derechos fundamentales, a la cohesión social y a los escasos recursos públicos que se cuenta para cumplir los variados y múltiples cometidos y funciones estatales. De tal suerte que, ante estados de cosas penitenciarios y carcelarios contrarios al orden constitucional, se deban implementar políticas que lleven a que ciertas personas tengan el derecho a ser excarceladas. Pero, se insiste, no se trata de una cuestión automática. La decisión de excarcelación, debe considerar el caso que se le presenta. Debe ser considerada y valorada de manera *específica* y *concreta*, a la luz del de la *política criminal* y el *contexto* en que la decisión es adoptada, dentro, por supuesto, de los parámetros constitucionales y legales vigentes. Debe tener en cuenta, *específicamente*, si se trata de una persona sindicada o condenada y del tipo de acto criminal del que se trate, y las condiciones de comisión del mismo. Deber tener en cuenta el caso *concreto* de la persona de que se trate; su condición subjetiva, sus antecedentes, su historial; su situación presente y el comportamiento general; el grado de cumplimiento de la condena o el tiempo de espera en condición de sindicado, por ejemplo. Pero se debe tomar la decisión a la luz de la *política criminal* y el *contexto* en que es adoptada. La política criminal y penitenciaria en la que se enmarca la decisión de excarcelación deberá tener en cuenta, por tanto, no sólo el acto criminal de que se trate y la condición de la persona sindicada o condenada, sino el lugar

que la persecución de tales actos ocupa dentro de la política criminal vigente. Concretamente, una política de excarcelación debe tener en cuenta las decisiones que en materia de priorización frente a la persecución del delito se hayan adoptado en la política legislativa y pública, criminal y carcelaria. Pero además, deberá tenerse en cuenta cuál es el contexto en el cual se toma la decisión. Así, por ejemplo, es diferente decidir la excarcelación de una persona con algún grado de peligrosidad, cuando el resto de personas que se encuentran recluidas tienen un grado de peligrosidad mayor, a cuando el resto de personas son claramente menos peligrosas. Además, tomar la decisión considerando el contexto, impide que se cometan injusticias y discriminaciones estructurales. Por ejemplo, no sería justo ordenar la excarcelación de una persona que se encuentra recluida al lado de personas que son sujetos de especial protección constitucional y desde hace más tiempo están solicitando ser excarcelados. Finalmente, en cualquier caso, una decisión de excarcelación debe tomarse dentro de las reglas, los principios y las competencias establecidas dentro del orden constitucional y legal vigente. Esto es, las decisiones de excarcelación deben fundarse en la protección del orden constitucional vigente, en especial de su carta de derechos, y de las decisiones que, en democracia, se han adoptado a través del proceso de configuración legislativa.

Hoy en día, las decisiones de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad, deben incorporar dentro de sus valoraciones, todas las dimensiones que están en juego en un determinado problema jurídico. No pueden aplicar la ley en el vacío, sin tener en cuenta las condiciones materiales y reales de sus decisiones. Por ejemplo, cuando un Juez considera si detiene o no preventivamente a una persona, para garantizar la seguridad y protección de la sociedad, no puede dejar desconocer si su decisión, efectivamente, está garantizando esa finalidad. Muchos de los jueces participan en los procesos de acción de tutela, para indicar que ellos son testigos, de primera mano, del estado de cosas contrario a la Constitución Política en el que se encuentra el Sistema penitenciario y carcelario colombiano, y cárceles concretas y específicas como la Modelo de Bogotá o Bellavista en Medellín.

En un estado de cosas contrario al orden constitucional vigente, como el que atraviesa actualmente el Sistema penitenciario y carcelario, las personas no adquieren un derecho constitucional subjetivo a ser excarceladas, sino a que se diseñen e implementen políticas criminales y carcelarias favorables a la libertad y sostenibles en el tiempo –entre otras características mínimas–, que pueden implicar, según sea el caso, el derecho a que la persona pueda ser excarcelada o a que se excarcelen a muchas de las personas que se encuentran también privadas de la libertad, para poder dar el espacio digno y suficiente a las personas que es justo que permanezcan en prisión. A estas medidas de excarcelación se deberá tener acceso sin discriminación alguna. En resumen, una situación como el hacinamiento, puede dar derecho a que la persona sea puesta en libertad, según sea el caso y las reglas aplicables, o a que se tomen las medidas para excarcelar a quienes corresponde y liberar el espacio

hacinado.

9.1.3.4. En dos de las acciones de tutela en cuestión (dirigidas contra la Cárcel la Modelo de Bogotá), se acepta que la decisión de excarcelación no puede ser automática. Es decir, sugieren que la respuesta al problema jurídico estaría condicionada, a carecer realmente de otras alternativas. Es decir, a su juicio, una persona privada de la libertad tiene el derecho constitucional a ser liberada, a pesar de encontrarse recluida de acuerdo a las reglas constitucionales y legales vigentes, si, por ejemplo, el sitio al que se le destina (i) no respeta la dignidad de las personas ni asegura el goce efectivo de los derechos fundamentales; (ii) ha sido objeto de controles judiciales y administrativos en el pasado y no han servido para corregirlo; y (iii) la persona no puede ser trasladada a otro centro de reclusión en el mismo domicilio, porque no cumple los requisitos legales y reglamentarios para ser admitida allí (barreras normativas, para ser recibida en Establecimientos como la cárcel Distrital) o porque está en el mismo estado de cosas de hacinamiento y colapso generalizado (barreas y obstáculos materiales, porque no se cuenta con las condiciones que permitan el respeto a la dignidad y al goce efectivo de los derechos fundamentales), ni (iv) de otra localidad, porque dadas las condiciones concretas del círculo familiar de la persona privada de la libertad, no se les puede separar. Todo lo anterior, (v) teniendo en cuenta que se trata de personas que no son conflictivas y que no presentan problemas de mal comportamiento. Es decir, se propone que se responda afirmativamente a la solicitud de excarcelación, siempre y cuando tal decisión no represente un riesgo para la sociedad, y se haya demostrado en el caso concreto que se carece de otros medios para privar a la persona de la libertad, respetando mínimamente su dignidad y el goce efectivo de sus derechos fundamentales. La Sala, en principio, tampoco comparte esta solución matizada.

Como se indicó, una decisión de carácter individual de excarcelación, fundada en las condiciones generales del Sistema penitenciario y carcelario, no puede adoptarse únicamente, considerando las particularidades del caso concreto. Es necesario que se valore el contexto y se decida el caso de la persona concreta, teniendo en cuenta el universo completo de personas que podrían aspirar al beneficio de la libertad. Y, en cualquier caso, puede haber situaciones en que corresponda al Estado tomar soluciones creativas y novedosas y asegurar un encierro en condiciones dignas a la persona, pero sin dejarla en libertad. Por supuesto, las condiciones personales y concretas de los accionantes de las tutelas interpuestas en contra de la Cárcel Modelo de Bogotá, deberán ser tomadas en cuenta, como el del resto de los accionantes de las demás tutelas, para definir sus peticiones de libertad, teniendo en cuenta, especialmente las medidas y acciones que se desarrollen e implementen, con el fin de lograr liberar el espacio hacinado en el actual Sistema penitenciario y carcelario.

9.1.4. Un establecimiento que se use para recluir a las personas que se encuentre en estado de hacinamiento, debe adoptar, inmediatamente, medidas adecuadas y necesarias para reducir la ocupación, hasta por lo

menos llegara a su capacidad total y mantenerse equilibrado

9.1.4.1. Los accionantes recluidos en la Cárcel La Tramacúa de Valledupar han intentado un camino diferente al solicitado por los accionantes de la Cárcel Modelo. Ante las condiciones denigrantes del centro de reclusión, no han solicitado su excarcelación, sino el cierre definitivo de la cárcel. Al respecto, también se han presentado decisiones judiciales en las que se ha decidido el cierre de un establecimiento como ha ocurrido, justamente con, las Cárceles Modelo en Bogotá y Bellavista en Medellín. Se trata de dos propuestas que buscan proteger efectivamente los derechos de las personas privadas de la libertad. La primera de ellas, el cierre total de la Cárcel, impide que un lugar contrario a la dignidad humana y al goce efectivo de los derechos fundamentales pueda seguir siendo utilizado y, por tanto, violando y amenazando los derechos de las personas ahí recluidas. La segunda de las opciones, no es tan radical. No pretende el cierre total del establecimiento sino parcialmente. Esto es, permitir que quienes están recluidos permanezcan allí, pero impedir que se siga utilizando el establecimiento gravemente hacinado para seguir recluyendo más personas. La Sala considera que la primera solución se puede dar, pero sólo en un caso excepcional, extremo y evidente, en el cual se sepa que la única solución posible es esa; que no existe otro camino. Piénsese, por ejemplo, en un establecimiento carcelario que amenaza ruina y que, se sabe, en cuestión de días se derrumbará, poniendo en claro riesgo la vida y la integridad personal de quienes se encuentren allí (bien sean sindicados, condenados, funcionarios o simplemente visitantes). La segunda solución, es igualmente extrema, pero es debe ser adoptada, siempre y cuando no se cierre por completo la opción de autorizar el ingreso de nuevas personas. A continuación pasa la Sala a explicar ambas respuestas.

9.1.4.1.1. Como lo señaló alguna de las autoridades judiciales, el cierre de una cárcel, es una medida de carácter administrativo que corresponde tomar a las autoridades penitenciarias y carcelarias, no a las autoridades judiciales. Las complejidades que supone establecer, por ejemplo, si es mejor renovar un centro penitenciario y carcelario, o cerrarlo y remplazarlo, suponen procesos técnicos y de deliberación con participación, que no pueden ser suplantados por el juez de tutela. No obstante, pueden darse situaciones excepcionalísimas en las que se evidencie y demuestre que los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad corren peligros claros y evidentes, y que exigen una protección extrema. Por ejemplo, puede existir un centro de detención temporal de la Policía que amenace ruina y ponga en riesgo la vida de las personas allí recluidas, de los funcionarios que laboran y las de las personas que acuden a las oficinas del centro de detención funciona. En tales circunstancias, el juez de tutela se puede ver excepcionalmente obligado a tomar una drástica solución de cierre de un establecimiento penitenciario. Dependerá pues de la evidencia con que se cuente, de que existe un peligro real e inminente que sólo puede ser conjurado con el cierre definitivo de un establecimiento carcelario. En cualquier caso, un espacio que no sea respetuoso de la dignidad humana y de los derechos fundamentales debe ser

efectivamente corregido o, de lo contrario, no puede ser usado como penitenciaría o cárcel en un estado social y democrático de derecho.

Las entidades encargadas, autónomamente y dentro del ejercicio de sus competencias, tienen la posibilidad de decidir, por ejemplo, que algunos de los establecimientos que no puedan seguir funcionando como centros de reclusión, sean convertidos en lugares en los que se mantenga la memoria histórica de los oscuros y aciagos momentos por los que atravesó el Sistema penitenciario y carcelario. También se podrá considerar la posibilidad establecer espacios de los establecimientos carcelarios para destinarlos a que cumplan la función de campo santos, en los cuales se puedan honrar la memoria de las personas que han perdido allí su vida, por ser víctimas de las violencias y las agresiones al interior de esos centros de reclusión.

9.1.4.1.2. Ahora bien, el cierre al menos parcial de un establecimiento que se encuentra en un estado de cosas contrario al orden constitucional vigente, especialmente por hacinamiento, parece una medida obvia y evidente. Si un establecimiento se encuentra en un grado alto de hacinamiento, como lo es tener un 140% de la ocupación, deberá tomarse una medida de choque y urgencia, que asegure efectivamente la dignidad y los derechos fundamentales, en especial en aquellos mínimos básicos impostergables de aplicación inmediata. Esta decisión urgente de control sobre el hacinamiento se hace aún más necesaria si se tiene de presente el estado de cosas en general de los centros penitenciarios y carcelarios. Como se dijo, no es sólo el hacinamiento; es el sistema de salud, las condiciones de higiene y salubridad, la seguridad e integridad personal; en fin. No se trata de contener únicamente el hacinamiento, sino una crisis generalizada por múltiples causas que se retroalimentan, y se originan entre otras, como resultado de los problemas estructurales de la política criminal y carcelaria en general. No tomar en serio el impacto que sobre los derechos fundamentales tienen el hacinamiento creciente, sería denegar la función judicial básica del juez de tutela. No obstante, el cierre completo de ciertas cárceles, precisamente por la situación de crisis generalizada, puede generar un impacto inusitado en el sistema penitenciario y carcelario, al no poderse enviar a ciertos centros de reclusión a nadie más. Es preciso, por tanto, encontrar una solución que armonice los intereses sociales e individuales que se protegen al tener personas privadas de la libertad por estar sindicadas o condenadas de cometer crímenes, con la protección a la dignidad y los derechos de estas personas.

9.1.4.2. En tal medida, hasta tanto las autoridades carcelarias no dispongan otra medida adecuada y necesaria que garantice, por una parte, la superación del estado de cosas contrario a la Constitución, y, por otra, la posibilidad de seguir privando de la libertad a las personas frente a las que corresponda adoptar tal decisión, se deberán aplicar las reglas de *equilibrio decreciente* o de *equilibrio*.

9.1.4.2.1. En aquellos casos en los que se esté enfrentando una situación de hacinamiento grave y evidente, y hasta tanto no se disponga una medida que asegure una protección igual o superior, se deberá aplicar una regla de *equilibrio decreciente*, según la cual se permita el ingreso de personas al establecimiento siempre y cuando no se aumente el nivel de ocupación y se haya estado cumpliendo el deber de disminuir constantemente el nivel de hacinamiento. Es decir, la regla de equilibrio decreciente, consiste en que sólo se podrá autorizar el ingreso de personas al centro de reclusión si y sólo sí (i) el número de personas que ingresan es igual o menor al número de personas que salgan del establecimiento de reclusión, durante la semana anterior, por la razón que sea (por ejemplo, a causa de un traslado o por obtener la libertad), y (ii) el número de personas del establecimiento ha ido disminuyendo constantemente, de acuerdo con las expectativas y las proyecciones esperadas. La aplicación de esta regla permite asegurar, por una parte, la realización progresiva, efectiva y sostenible de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, sin imponer el obstáculo que conlleva impedir por completo, y sin excepciones, que personas sindicadas o condenadas puedan ser remitidas a importantes centros de reclusión, hasta tanto no se solucione completamente el problema de hacinamiento.

9.1.4.2.2. Ahora bien, una vez se alcance la meta de tener un nivel de ocupación que no sea superior al cupo máximo que tiene el establecimiento, puede dejarse de aplicar la regla de equilibrio decreciente para pasar aplicar, únicamente, una regla de *equilibrio*. Es decir, no es necesario continuar disminuyendo el nivel de ocupación, pues ya no hay hacinamiento, pero se debe, mantener una regla de equilibrio, para impedir que esa crítica situación de sobrecupo vuelva a presentarse. Cuando un establecimiento se encuentre libre de hacinamiento y tenga plazas disponibles (no esté ocupado totalmente), podrá dirigirse de acuerdo a las reglas y políticas propias que establezcan las autoridades carcelarias correspondientes, sin tener que atender las reglas de equilibrio y de equilibrio decreciente.

9.1.4.2.3. La Sala debe advertir que las reglas de *equilibrio* y *equilibrio decreciente* deben ser aplicadas de forma razonable y sin poner en riesgo otros bienes constitucionales en igual o mayor medida. Como se dijo previamente, el cierre completo de ciertas cárceles, precisamente por la situación de crisis generalizada, puede generar un impacto inusitado en el sistema penitenciario y carcelario, al no poderse enviar a ciertos centros de reclusión a nadie más. Esta situación puede ser dramática y crítica en ciertos contextos y regiones del país. Por tanto, las reglas de *equilibrio* y *equilibrio decreciente*, como cualquier otra regla jurídica, tienen excepciones que deben ser consideradas y aplicadas, siempre y cuando estén (i) plenamente demostradas, (ii) sean debidamente justificadas y (iii) sean sólo temporales. Es decir, la Administración tiene la carga de probar que existe un contexto fáctico en el que se justifica exceptuar la aplicación de la regla, debe dar los argumentos que así lo justifiquen y, a la vez, indicar que medidas adecuadas y

necesarias se están adoptando para superar la excepcionalidad y volver a aplicar las reglas de *equilibrio* y *equilibrio decreciente*.

9.1.4.2.4. Finalmente, la Sala debe hacer una consideración con relación al momento a partir de cual deberán ser aplicadas las reglas de *equilibrio* y *equilibrio decreciente*. Para aquellos establecimientos de reclusión a los que se les ha impartido una orden de cierre parcial estricta (no permitir el ingreso de nuevas personas internas hasta que no se supere la situación de hacinamiento), se podrán aplicar estas reglas de forma inmediata, una vez sea notificada la presente sentencia. En estos casos las reglas abren razonables opciones de administración, para afrontar el actual estado de cosas contrario al orden constitucional vigente. Para los demás establecimientos, las reglas de *equilibrio* y *equilibrio decreciente* deberán ser aplicadas después de un tiempo prudencial, durante el cual se puedan adoptar las medidas necesarias para atender esta urgente y gravísima situación carcelaria y penitenciaria, que implica una violación grosera e inaceptable de la dignidad humana. El estado de cosas inconstitucional acá verificado, debe ser atendido de manera prioritaria.

Resueltos algunos problemas jurídicos que surgen de forma general en uno o varios de los expedientes de tutela acumulados, a continuación pasa la Sala a analizar cada uno de los casos concretos, agrupándolos por los Establecimientos penitenciarios y carcelarios en los que los accionantes se encuentren recluidos.

9.2. Análisis de cada uno de los establecimientos penitenciarios y carcelarios acusados concretamente en los procesos de acción de tutela acumulados

A continuación pasa la Sala a analizar cada una de las situaciones que, en concreto le fue presentada en la respectiva acción de tutela. Se abordarán las nueve acciones de tutela, agrupándolas por cada uno de los Establecimientos penitenciarios y carcelarios a que se refieran.

9.2.1. Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Cúcuta, COCUC, (proceso T- 3526653)

Contra el establecimiento de reclusión de la capital de Norte de Santander, existe una acción de tutela acumulada para ser resuelta. La Sala considera que, tal como lo decidió el juez de tutela de primera instancia, los derechos invocados por el accionante le estaban siendo claramente violados y amenazados por la institución de reclusión.

9.2.1.1. *Acción de tutela y solicitud*

El señor Pedro Antonio Sandoval presentó acción de tutela contra el INPEC y contra el Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Cúcuta,

COCUC, por considerar que al menos cuatro de sus derechos fundamentales estaban siendo claramente vulnerados, a saber, los derechos (i) a la dignidad humana, (ii) a no ser sometido a tortura ni a tratos crueles e inhumanos, (iii) al agua y (iv) a la salubridad; debido a las precarias condiciones en que se le mantiene: sin acceso continuo y suficiente al agua, sin sistemas sanitarios higiénicos, respetuosos de la privacidad, y en condiciones de hacinamiento a altas temperaturas. El accionante había informado que desde su ingreso al penal había estado encerrado "[…] *14 horas diarias con 3 personas más, en un espacio de 9 m2, soportando altas temperaturas por falta de ventilación, orinando en tarros y defecando en bolsas, que posteriormente deben ser tiradas a la parte de atrás de las celdas con las consecuencias devenidas de tanta suciedad en el medio. Todo esto debido a que sólo nos ponen el agua media hora en la tarde y media hora en la mañana mientras estamos encerrados en la celda –nos encierran a las 11pm y nos sacan a las 6 am de múltiples formas; hemos intentado que la dirección de este penal y del INPEC general tome medidas para que se pare prontamente esta violación y nuestros derechos fundamentales y lo único que obtenemos son respuestas evasivas* […]".[666] Solicitó que se adopten las medidas adecuadas y necesarias para asegurar las condiciones mínimas de salubridad y respetar su dignidad como seres humanos, "*adecuando las instalaciones hídricas de las celdas*."

9.2.1.2. *Decisiones judiciales de instancia*

El Juez 7° Civil del Circuito de Cúcuta, adelantó las diligencias judiciales correspondientes, que le permitieron constatar con funcionarios públicos de la salud, la Defensoría del Pueblo y la Personería Municipal, que las precarias condiciones alegadas por los internos eran ciertas. Especialmente por las condiciones de hacinamiento, los servicios sanitarios eran claramente insuficientes, se encontraron en franco deterioro y, *prima facie*, se percibían como de dudosa calidad e higiene.[667] Existía, además, evidencia de plagas e insectos peligrosos para la salud.[668] El juez resolvió tutelar los derechos invocados por el accionante, las condiciones de insalubridad e higiene básicas a las que se les somete a las personas privadas de la libertad en el Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Cúcuta, suponen un desconocimiento de la obligación constitucional "*de garantizar condiciones materiales de existencia dignas para los(as) reclusos(as)*", la cuales contemplan el acceso al agua, a la higiene, a la salubridad y a los servicios sanitarios, entre otras. En tal medida consideró que se debían adoptar y acoger las recomendaciones hechas por los expertos. Indicó además que si bien la acción de tutela sólo solicitó concretamente que se acondicionara el servicio de agua en las celdas, el carácter informal de la tutela conlleva la aplicación

[666] Expediente, folio 3 [salvo que se indique otro cuaderno, los folios a los que se hace referencia pertenecen al cuaderno principal].
[667] Ver una referencia a las conclusiones alcanzadas en las visitas al Establecimiento en el primer capítulo del Segundo Anexo a la presente sentencia.
[668] Informe presentado por funcionarios técnicos de salud. Ver al respecto, el primer capítulo del Segundo Anexo a la presente sentencia.

del principio según el cual 'el juez conoce el derecho' (IURA NOVIT CURIA), que impone el deber proteger los derechos constitucionales que se prueben vulnerados, más allá del alcance de las peticiones expresamente presentadas. En consecuencia, la sentencia ordenó a las autoridades municipales de Cúcuta, realizar una nueva visita "[…] *para verificar que las recomendaciones realizadas mediante Informe Técnico de fecha 27 de marzo de 2012 hayan sido acatadas* […]", advirtiendo que "[ante] *el incumplimiento de sus recomendaciones la Secretaría de Salud del Municipio de Cúcuta deberá adoptar de inmediato las medidas administrativas que estén dentro de la órbita de sus competencias legales y reglamentarias.*"

La decisión de instancia fue impugnada por la entidad condenada, que consideraba que venía adelantando las medidas correspondientes. La Sala Civil y de Familia del Tribunal Superior de Cúcuta resolvió revocar la decisión de primera instancia por considerar que entre la sentencia de primera instancia y el momento de dictar una decisión en segunda instancia se habían tomado acciones encaminadas a superar la situación que se estaba presentando. A su parecer las autoridades del INPEC de Cúcuta sí habían tramitado la petición del accionante y, además, le habían dado una respuesta positiva. En tal sentido, el Tribunal consideró que el INPEC, al responder al accionante, estaba tomando medidas para que se aumentara el servicio de agua en las celdas en pocos días (10). Se consideró que era suficiente protección de los derechos involucrados y que, por tanto, ya la violación alegada era un hecho superado.[669]

9.2.1.3. *Decisión a tomar y órdenes a impartir*

9.2.1.3.1. Teniendo en cuenta la consideraciones previamente establecidas, la Sala considera que en el presente caso le asiste la razón al juez de primera instancia al haber concluido que al accionante, efectivamente, se le violaban sus derechos fundamentales a la dignidad humana, a no ser sometido a tratos crueles e inhumanos, al agua y a la salubridad en el Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Cúcuta. Adicionalmente, se trata de condiciones que ponen en riesgo los derechos a la salud del accionante, su integridad personal (física y psicológica) y, en tal medida, su propia vida. Esta situación, como lo constataron las autoridades de vigilancia y control en su visita al Establecimiento, no sólo involucra la falta de agua, supone también, en gran medida por la cantidad de personas recluidas, condiciones de salubridad más precarias, acceso más restringido al agua y a la poca dotación higiénica, sumando a condiciones climáticas extremas. Aunque el accionante

[669] En el expediente reposa copia del Acta de la reunión celebrada por los internos representantes de cada una de las torres el 9 de abril de 2012, con la Directora del Establecimiento Penitenciario, en la cual se indica lo siguiente: "En atención a sus peticiones, el Establecimiento Penitenciario está realizando las gestiones necesarias para adecuar la motobomba en el transcurso de 10 días, de tal forma que se permita un suministro de agua a todas las celdas, en un periodo superior al establecido de 4:30 a 5:30 en las horas de la tarde, de tal forma que no se afecte la presión del agua y su suministro en las horas de la mañana, atendiendo las peticiones de suministro de agua de los internos de la torre 2A."

se encuentra en una Torre (2A) que no está en condiciones de hacinamiento, estaba ocupada en su totalidad al ser visitada por las autoridades encomendadas por el juez de primera instancia. Hay inodoros y lavamanos pero sin agua, duchas sin agua –al momento de la visita– y sin los elementos básicos para ser usadas. No hay lavaderos, las duchas se usan para ello cuando hay agua. Se abstienen de ir al baño en las noches por falta de agua a esas horas, y si tienen necesidades fisiológicas, las hacen en bolsas que tiran por las ventanas a los patios externos. Desde las 4 de la tarde hasta las 6 de la mañana del día siguiente las personas son recluidas en sus celdas. Sólo tienen acceso a una hora de agua, media hora al ser encerrados (de 4 a 4:30) y media hora antes de dejar que salgan nuevamente (de 5 a 5:30 de la mañana). Se encontró un lugar con elementos básicos para la visita íntima, pero sin recipiente para basuras. Hay malos manejos de basuras, que han generado presencia de plagas y animales que generan riesgos a la salud. Adicionalmente, la cercanía a un caño colector de aguas negras ('caño picho'), que además de fetidez, genera un ambiente insalubre. Las entidades que visitaron el Establecimiento presentaron recomendaciones en materia de acciones básicas para controlar las plagas e insectos, manejar adecuadamente las basuras y solucionar el inconveniente que existe con el caño aludido.[670]

9.2.1.3.2. La Sala advierte que la situación del Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Cúcuta es de hacinamiento. No sólo se trata de una cuestión que los órganos de control han denunciado, junto con las investigaciones académicas y periodísticas. También ha sido objeto de controles y órdenes judiciales, impartidas con relación a las acciones instauradas por órganos como la Defensoría del Pueblo, ante la continua inacción de las autoridades carcelarias frente a la grave situación de hacinamiento y, en general, de respeto a la dignidad y a los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad allí. Por eso, el INPEC Cúcuta indicó al juez de instancia que: "[…] *el lugar donde se encuentran recluidos los internos de esta acción de tutela corresponde al nuevo establecimiento ERON, (Torre 2A) en donde no existe hacinamiento, contrario al establecimiento antiguo, en donde se presentaba hacinamiento, y que debido a varias acciones de tutela interpuestas por la Defensoría del Pueblo, ordenan a este establecimiento tomar acciones para evitar el hacinamiento, como lo es ingresar internos al nuevo establecimiento ERON, siempre evitando el hacinamiento*."[671] La declaración de la Directora es relevante, pues evidencia que la crisis estructural que se enfrenta en el Sistema penitenciario y carcelario a causa de la presión generada por la política pública criminal actual, que usa el sistema penal en exceso, ya está presionando aquellos espacios de reclusión de nueva generación. De hecho ya están ocupados. Así que, de no tomarse medidas distintas a la construcción de nuevos establecimientos; los nuevos pabellones y establecimientos estarán prontamente en la misma situación del resto del sistema.[672] La presión sobre

[670] Al respecto ver el primer capítulo del Segundo Anexo a la presente sentencia.
[671] Expediente T-3526653, folio 42.
[672] En agosto de 2012 se hablaba de un hacinamiento de 146% en las cárceles de Norte de

los pabellones que tengan aún cupos es amplia, si se tiene de presente que según el INPEC la Regional Oriente, tiene la tercera mayor tasa de hacinamiento (71%), muy por encima del promedio nacional (55,2%).[673] La Regional Oriente [14 establecimientos: Arauca, Aguachica, Cúcuta –COCUC–, Pamplona, Ocaña, Bucaramanga [EPMSC y RM], Barrancabermeja, Málaga, San Gil, Socorro, San Vicente de Chucuri, Vélez y Girón], según el INPEC tenía cupo para atender únicamente a 7.142 personas, de las 12.268 que se encuentran recluidas. Esto es, 5.126 personas se encuentran recluidas sin que el Estado cuente con la capacidad para cumplir cabalmente sus mínimas obligaciones constitucionales. De los 7.142 cupos con que cuenta la Regional, 1.270 se encuentran en la Cárcel de Cúcuta y de éstos, 172 en la Torre 2A, en la que se encuentra el accionante.[674]

9.2.1.3.3 El INPEC respondió al juez de tutela, luego de que este tomara la decisión de primera instancia, por medio de la Coordinadora del Grupo de Tutelas, para decir que no era su competencia atender el reclamo, sino que correspondía al Director del centro penitenciario responderlo. A su vez, el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Cúcuta solicitó la improcedencia de la acción, pues consideró que la tutela era parte de una serie de demandas lideradas por tres internos que, a su juicio, abusan de su derecho a reclamar, saturando los juzgados. Se alegó que a veces toca cerrar el servicio de agua, para evitar inundaciones por malos usos de las mismas personas internas, pero se reconoció que sí existían los problemas de suministros de agua indicados por el accionante. Se negó que tuvieran que hacer sus necesidades en tarros o bolsas y que existiera hacinamiento, aunque se reiteró que si hay un limitado acceso en tiempo que se concede a las personas durante el día y la noche para poder acceder al agua en los servicios higiénicos, razón por la cual, obviamente se concluye que éstas se ven forzadas a hacer sus necesidades en indignas condiciones que, además, promueven condiciones de insalubridad.

9.2.1.3.4. Ahora bien, como se indicó previamente, que las autoridades carcelarias del Establecimiento penitenciario y carcelario de Cúcuta hubieran superado la situación que generó una determinada violación o amenaza a un derecho fundamental, afecta la decisión de qué remedios se han de adoptar y qué órdenes se han de impartir a la Institución, pero no afecta la decisión de si se estaba violando el derecho constitucional invocado, al momento de interponer la acción de tutela. Claramente las condiciones a las que el accionante estaba sometido son contrarias al orden constitucional vigente y la respuesta institucional pocas esperanzas daba. Pero, la decisión del juez de segunda instancia es aún más reprochable si se tiene en cuenta que, actuando de oficio, el juez de primera instancia había decidido tutelar otros derechos fundamentales que también estaban comprometidos y de los cuales había tenido noticia durante el proceso. Las acciones que se convertían en hecho

---

Santander.

[673] Por encima se encuentra las regionales Norte (83,3%) y Noroeste (87.1%).

[674] INPEC (2013) *Informe Estadístico*. Avance Revista, *Entre Muros*. Bogotá, Junio 2013 (p. 18).

superado la tutela eran las referentes al acceso al agua, pero no se había ocurrido lo mismo en relación con las demás vulneraciones.

9.2.1.3.5. En conclusión, en el Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Cúcuta, COCUC, las personas recluidas en la Torre 2A, como el señor Pedro Antonio Sandoval, se encuentran sometidas a las manifestaciones propias del estado de cosas contrario al orden constitucional vigente en que se encuentran el Sistema penitenciario y carcelario y la política criminal y carcelaria. En el Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Cúcuta, se le violan y amenazan sus derechos fundamentales a la dignidad humana, a no ser sometido a tratos crueles, inhumanos y degradantes, al agua, a la salubridad, a la salud del accionante, su integridad personal (física y psicológica) y, en tal medida, su propia vida. Es una situación a la que se encuentra sometido él y, por supuesto, las demás personas que se encuentran recluidas en este Establecimiento.

9.2.1.3.7. En consecuencia, la Sala revocará la decisión de segunda instancia que había decidido negar la acción de tutela y, en su lugar, se confirmará la decisión de primera instancia que tuteló los derechos fundamentales indicados.

9.2.1.3.8. En cuanto a las órdenes a impartir, dados los hechos presentados, la Sala debe tener en cuenta dos aspectos: (i) las autoridades carcelarias, teniendo en cuenta los problemas enfrentados y los reclamos de las personas privadas de la libertad, elevados judicialmente en varias ocasiones, han venido tomando las medidas adecuadas y necesarias para remover los obstáculos y las barreras al goce efectivo de los derechos. (ii) En este proceso han participado entidades de vigilancia y control del Estado, junto con los jueces de tutela convocados, incluso hay evidencia de participación de representantes de las personas recluidas en el Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Cúcuta, en reuniones con la Directora de esa Cárcel. En otras palabras, actualmente se viene desarrollando un plan de acción de la mano de las entidades de control regional, con participación de la población reclusa, orientado a asegurar efectivamente la realización progresiva de los derechos vulnerados.

Siendo así las cosas, corresponde a esta Sala reiterar las órdenes impartidas por el juez de tutela de primera instancia, orientadas, justamente, a que las autoridades carcelarias, en ejercicio de sus facultades y en cumplimiento de sus funciones, adopten las medias que correspondan para asegurar el goce efectivo de los derechos invocados por el accionante, y las demás personas recluidas en condiciones similares. No obstante se complementarán las medidas adoptadas por el juez de instancia, para asegurar el cumplimiento efectivo de su orden así: (1) si no se han adoptado aún las medidas recomendadas por las autoridades de control, tal como lo ordenó el juez de primera instancia –y lo esperaba el juez de segunda instancia–, se deberán tomar las medidas adecuadas, necesarias y suficientes, a partir de las cuarenta

y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, para asegurar su implementación. En cualquier caso, como se trata de actuaciones que debían estar ya en curso, las mismas deberán estar concluidas a más tardar antes de dos (2) meses, luego de notificada la presente sentencia. De no poder concluirse en ese tiempo, deberá indicarse al Juez de tutela de primera instancia y a esta Sala de Revisión (i) por qué no se puede cumplir dentro de ese término y (ii) establecer una fecha en que la que se habrá concluido. (2) En caso de que las autoridades no hayan realizado ninguna acción de mejora y sigan manteniendo las condiciones que originaron el reclamo del accionante, se deberán tomar acciones inmediatas para mitigar el impacto de la afectación a los derechos, mientras se supera definitivamente el problema de acceso al agua y salubridad e higiene detectados. Las medidas de choque que se adopten para mitigar de forma inmediata el impacto sobre los derechos deberán ser comunicadas al juez de primera instancia, a las instancias de control correspondiente y a esta Sala de Revisión, en el término de la distancia. (3) Se ordenará a las entidades de control respectivas que han acompañado el proceso, volver a visitar el centro de reclusión y verificar las condiciones en que se encuentra, antes de dos semanas después de haber sido notificado la presente sentencia. En caso de que existan medidas que no se hayan adoptado, o nuevas condiciones de afectación a los derechos tutelados, las autoridades deberán informarlo al juez de primera instancia y a esta Sala de Revisión, dentro de los cinco días siguientes después a que la visita se realice, adjuntando las recomendaciones que, en consecuencia, se deban implementar. Se deberá verificar el estado de la alimentación, la dotación de alimentación (platos, cubiertos, vaso, etc.) y el respeto, la protección y la garantía de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, tal como han sido recogidos de la jurisprudencia en la presente sentencia. Si es necesario dar recomendaciones al respecto se dará y se deberán tramitar. (4) La Sala reconoce la competencia del juez de primera instancia para adelantar, de la mano con los auxiliares y colaboradores de la justicia, el cumplimiento de las órdenes impartidas, no obstante, se reserva la posibilidad de asumir el seguimiento al cumplimiento de alguna de éstas. Por tanto, será el juez de instancia el llamado, en principio, a establecer que se haya alcanzado un nivel alto, o al menos medio, de cumplimiento de las obligaciones constitucionales en cuestión. Adicionalmente, (5) se ordenará al Consejo Superior de Política Criminal, a través del Ministro de Justicia y del Derecho, que verifique las medidas adoptadas en el Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Cúcuta, COCUC, a raíz de la presente acción de tutela, y asegure que éstas guardan relación y se enmarcan dentro de las acciones y planes generales que se están adelantando. Si es necesario o útil adecuarlas, deberán tomarse las medidas adecuadas y necesarias para lograrlo, así como comunicarlo al juez de primera instancia y a esta Sala de Revisión.

9.2.2. Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario de Alta Seguridad, EPAMSCAS (proceso T-3535828)

La 2ª acción de tutela acumulada al proceso de la referencia fue presentada el

veintisiete (27) de mayo de dos mil once (2011), por 71 accionantes[675] recluidos en el Establecimiento de Alta y Mediana Seguridad de Valledupar '*La Tramacúa*' contra el INPEC,[676] por considerar que se les están violando varios derechos fundamentales al someterlos a un sistema penitenciario '*que subordina la dignidad e integridad de los detenidos a la seguridad*'.[677] En primer lugar, la Sala de Revisión debe advertir que se trata de un Establecimiento penitenciario y carcelario que ha sido objeto de control judicial por parte de esta Corporación judicial en el pasado y, consecuentemente, de vigilancia por parte de los órganos de control y vigilancia del Estado, en especial, en miras a asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas privadas en ese establecimiento.

9.2.2.1. *Controles judiciales y administrativos previos*

9.2.2.1.1. En la sentencia T-693 de 2007, la Corte Constitucional resolvió una acción de tutela instaurada por internos de la Torre Nº 3 del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Valledupar; sostenían los más de 140 reclusos que interpusieron la acción, que los reclusos albergados en esa torre recibían sus alimentos "*en tarros de gaseosa, bolsas plásticas y menaje totalmente deteriorados y llenos de microorganismos que a la postre nos están afectando nuestra salud*." Expresaron que esa situación se debía a que desde hacía aproximadamente dos (2) años no recibían los utensilios necesarios para comer. Para la Corte, se estaba incurriendo en "[…] *una vulneración a la dignidad de los reclusos, además de comprometer su salud – y en casos extremos incluso su vida*– […], *el tener que comer en bolsas de plástico o en tarros de gaseosa puede constituir un peligro para la salud de los internos, dadas las condiciones*

[675] Luis Hernando Tangarife Suaza, Gustavo Gonzaliás Figueroa, Pablo Jamer Orozco Gómez, Jhon Alexander Sanches Vasques, Libardo Pavón, Carlos Segundo, Juan Fernando Sanguín Vargas, Jhonatan Ortiz Suaza, Jaime Mier, Edwin Muriel Vega, Leonidas González Martínez, Manuel Baza Valderrama, Juan Astilla, Milton Pérez Julio, Carlos Ruiz Armesto, Ediverto Orozco, Hilder Ortiz Mieles, Manuel Mendoza Meriado, Alexander Martínez Saenz, David Alfonso Hernández Delas Salaz, Esteban Sánchez, Heiver Guerrero Rivera, Jorge Iván Ruiz Toro, José Isaías Suárez Morelo, Yoanni Zapata Leganda, Arnedh Padilla Sanchez, Azael Paciteco Bravo, Jorge Leonardo Hernandez Herrera, Peter González Perez, Alvaro Vergara, Roberto Alvarez, Pablo Patiño, Yaider Joaquin Cavo Carrillo, Leomar Jose Otupana, Francisco Javier Ramos, Miguel Antonio Gutiérrez Martínez, Daniel Petro, Luis José Martínez, Jorge Eliecer Herrón, Silvinton Gómez Hernández, Carlos Perres Corea, Richard Alfredo Mosquera Bolaños, José Issa Pumarejo, Lacidez Iliarte Herrera, Víctor Rodríguez Altamar, Rafael Romaña, Jailer Anibal Murillo, Julio César Arrieta Beltrán, Harry Tellez, Deivi Méndez Gil, Carlos Pahuana, Robinson Ton, Pedro Sarmiento Oquendo, Hever Menga, Edwin Romero, Roberto Carlos Hernández Quintero, Nolan Baena, Jerry Ayala, David Lammar Agliota, Jorge Luis González Peinado, Jose Luis Peña Cantillo, Enrique Kerguelem Perez, Jainer Mendez Casadiego, Angel Álvarez, Carlos Rodriguez, Janio Cardozo Guerra, Hilario Martínez, Luis Eduardo Lozano Campo, Yorguin Cesar Córdoba, Álvaro David Moreno.

[676] Para ver una descripción detallada de los antecedentes de la presente acción de tutela, remitirse al segundo apartado del segundo anexo de la presente sentencia.

[677] Dice la acción de tutela: "El Establecimiento de alta seguridad de Valledupar 'La Tramacúa' fue inaugurado en el año 2000 como el primer centro de reclusión creado bajo la asesoría del buró federal de prisiones de Estados Unidos, que dio inicio a la 'nueva cultura penitenciaria' que subordina la dignidad e integridad de los detenidos a la seguridad." Expediente T-3535828, folio 1.

higiénicas en que pueden ser mantenidos esos recipientes en el centro de reclusión. || [Esta] *situación constituye una vulneración del derecho de los reclusos a ser tratados en una forma acorde con la dignidad humana, tal como lo exigen la Constitución, el mismo Código Penitenciario y Carcelario y los tratados internacionales de derechos humanos. Sin duda alguna, en los tiempos actuales, el tener que comer cotidianamente en la forma descrita comporta un trato inhumano y degradante.*"[678] En aquella oportunidad, como se mencionó previamente, la Corte Constitucional ratificó además, el poder que le asiste al juez de tutela para proteger los derechos fundamentales violados de los que tiene noticia. El juez de tutela debe ser especialmente sensible a los derechos de personas en situación de sujeción pues, por ejemplo, las personas privadas de la libertad pueden verse forzadas a no denunciar las violaciones más graves e insultantes a la dignidad humana que sufren, por miedo a represalias que podrían sufrir o, simplemente, por falta de conocimiento respecto a la posibilidad de exigir un derecho o de cómo hacerlo. Por eso, ordenó proteger aspectos que no habían sido alegados por los accionantes.[679]

9.2.2.1.2. La sentencia T-693 de 2007 tomó determinaciones con relación a la alimentación, a la fumigación en el establecimiento, a la escasez de agua y a la vigilancia acerca del cumplimiento de lo dispuesto por la Corte.[680] Prestó

---

[678] Corte Constitucional, sentencia T-693 de 2007 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

[679] Dijo al respecto: "En el informe de la Defensoría del Pueblo se mencionan también otros hechos que deben ser tenidos en cuenta. Así, allí se anota que el día de la visita no se cumplió con el menú ofrecido. También se dice que en el rancho se percibían malos olores y había presencia de muchas moscas. De la misma manera, se afirma que la última fumigación había sido realizada el día 10 de mayo de 2007, a pesar de que el contrato de suministro establece con claridad que se debe fumigar cada tres meses. Y finalmente, en el informe se resalta que el servicio de agua en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Valledupar es todavía muy deficiente, a pesar de que en el año 2001 esa institución instauró una acción popular por ese motivo, como resultado de la cual la instancia judicial correspondiente le ordenó al INPEC que se garantizara el suministro de agua durante las 24 horas del día. || Si bien estos hechos no fueron objeto de la demanda de tutela, ellos no pueden ser ignorados por la Sala de Revisión. […]" Corte Constitucional, sentencia T-693 de 2007 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

[680] Concretamente, (i) se ordenó al director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Valledupar que tomara las medidas a su alcance para garantizar que la empresa contratista encargada del suministro de la alimentación, cumpliera con su obligación de entregarle a todos los reclusos todos los utensilios convenidos, y dispusiera lo necesario para que los reclusos que fueran llegando a la cárcel recibieran también esos enseres. (ii) También ordenó al director que adoptara las medidas requeridas para obtener que se fumigara y se eliminaran los olores del área alrededor del rancho en un plazo breve (dentro de los 15 días siguientes a la notificación de esta sentencia). Advirtió que las medidas deberían ser informadas la Defensoría del Pueblo, cuyas recomendaciones debían ser atendidas. (iii) Además, con la escasez de agua en el centro de reclusión, se dispuso que el director del INPEC y el director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Valledupar adoptar un plan de acción, con su respectivo cronograma, para eliminar esta carencia. Se indicó que el problema de la escasez de agua debería solucionarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta sentencia. El INPEC debía emitir informes bimestrales a la Defensoría del Pueblo sobre el plan de acción y sus resultados hasta que se hubiera solucionado definitivamente el problema de la escasez de agua. (iv) Por otra parte, en relación con el incumplimiento del menú se dispuso que la Defensoría del Pueblo Seccional Valledupar realizara controles periódicos, e informara a la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria. (vi) Finalmente, teniendo en cuenta que de los hechos juzgados se podrían deducir responsabilidades disciplinarias, se ordenó enviar

especial atención a la distribución de los alimentos. La Defensoría del Pueblo mostró en el proceso que el INPEC había ordenado que los alimentos fueran servidos desde el mismo rancho, lo que exigía que las fiambreras o platos permanecieran en el área de la cocina y fueran devueltos por los internos después de comer. Las personas recluidas en la Cárcel habían mostrado el mal uso que le daban algunos reclusos a esos elementos.[681] La Corte indicó categóricamente: "*evidentemente, el juez de tutela no cuenta con los elementos necesarios para definir qué se debe hacer en este caso*."[682] Sin embargo, la Sala de Revisión sí considera importante advertir al INPEC acerca de la necesidad de abrir un espacio de diálogo con los reclusos, representados en el Comité de Derechos Humanos, con el objeto de determinar si es recomendable – y viable - exigir que todos los utensilios para comer sean devueltos al rancho, con los riesgos que ello implica, según manifiestan los reclusos. Para el diálogo se indicó que se contaría con la mediación de la Defensoría del Pueblo.[683]

---

copia de la sentencia a la Procuraduría General de la Nación. Además, se dispuso que el director del Establecimiento enviara a la Procuraduría copia de todos los informes aquí requeridos para que vigilara los resultados de la actuación de la autoridad penitenciaria.

[681] Dijo la Corte: "[…] los reclusos agrupados en el Comité de Derechos Humanos del centro de reclusión se oponen a esta medida, por cuanto afirman que algunos internos hacen un mal uso de las fiambreras (se orinan en ellas, las utilizan para afeitarse, las untan de excrementos o escupen en ellas). También manifiestan que este procedimiento tiene como consecuencia que la comida llegue muchas veces fría al interno - cuando no descompuesta -, y que, además, no garantiza que los platos se encuentren en las condiciones higiénicas necesarias. Por eso, solicitan que se permita que cada interno tenga sus propios utensilios de comer, de manera que cada uno los pueda limpiar adecuadamente y sienta que puede comer con las garantías higiénicas necesarias. Manifiestan que una medida similar ya había sido aplicada en el pasado y que el resultado de ella fue una destrucción masiva de los enseres de comer, lo que condujo a que muchos tuvieran que comer en bolsas plásticas." Corte Constitucional, sentencia T-693 de 2007 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

[682] Corte Constitucional, sentencia T-693 de 2007 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

[683] Expresamente ordenó la Corte: "[1]- ORDENARLE al director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Valledupar que tome las medidas a su alcance para garantizar que, en un plazo no mayor de quince (15) días a partir de la notificación de esta sentencia, la empresa contratista encargada del suministro de la alimentación cumpla con su obligación de entregarle a los reclusos todos los utensilios convenidos, y disponga lo necesario para que los internos que vayan llegando a la cárcel reciban también esos utensilios. || [2]- ORDENARLE al director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Valledupar que adopte las medidas requeridas para que se fumigue y se eliminen los olores del área alrededor del rancho dentro de los 15 días siguientes a la notificación de esta sentencia. || [3]- ORDENARLE al Director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Valledupar que envíe a la Sala de Revisión un informe sobre los resultados de las medidas comentadas en los numerales dos y tres de esta parte resolutiva. Copia del informe deberá ser remitida a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo. [4]- ORDENARLE al director del INPEC y el director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Valledupar que adopte un plan de acción, con su respectivo cronograma, para lograr que se brinde agua durante las veinticuatro (24) horas del día a los internos de ese centro de reclusión. El problema de la escasez de agua deberá haberse solucionado dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta sentencia. El INPEC remitirá informes bimestrales a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación sobre los resultados, hasta que se haya solucionado definitivamente el problema de la escasez de agua. || [5]- Invitar a la Defensoría del Pueblo Seccional Valledupar a la realización de controles periódicos acerca del cumplimiento del menú, de lo cual informará a la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria. || [6] - ORDENARLE al director del INPEC y al director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Valledupar que abran

9.2.2.1.3. En la comunicación remitida a la Corte por la Defensoría del Pueblo el veintiuno (21) de septiembre de dos mil doce (2012) con relación al cumplimiento de la sentencia T-693 de 2007, como se indicó previamente, el Defensor Delegado se refirió a la desprotección en materia de acceso al servicio de agua y al suministro de alimentación y de utensilios para comer.

(i) *Derecho al agua*. Con respecto al acceso al agua, la Defensoría advirtió que el Director del Establecimiento había informado el treinta y uno (31) de marzo de dos mil once (2011) que desde el año anterior se había construido un tanque con capacidad de cuatrocientos (400) metros cúbicos y se había arreglado el cuarto de motobombas. No obstante, la Defensoría le indicó al Director que las personas recluidas en la cárcel, telefónicamente, se habían comunicado para indicar que estaban sometidos a racionamientos; alegaban que el agua sólo llegaba a las dependencias administrativas del penal. Esta situación de falta de acceso al agua, indicó la Defensoría Delegada, es aún más insoportable, si se tiene en cuenta las altas temperaturas que se enfrentan en esa Cárcel.[684] A su parecer, si se aceptan los argumentos presentados por la Dirección del Establecimiento, se debería concluir que es necesario cerrarlo o reducir su población considerablemente. Informó la Defensoría Delegada;

> "Como el acceso al agua constituye un derecho fundamental cuya ausencia afecta la supervivencia del ser humano, y como estas personas están bajo la custodia del Estado a través del INPEC, no debe escatimarse esfuerzo alguno para adquirir y distribuir este precioso líquido. Sobre este tema fuimos informados por el Mayor retirado Leopoldo López Pinzón, Director en ese entonces EPCAMS Valledupar: 'decir que el INPEC tiene capacidad para solucionar definitivamente la falta de desabastecimiento de agua, en el establecimiento es un despropósito, pues el EPAMSVAL, no tiene los medios, los recursos, la tecnología para mantener agua permanentemente las

---

un espacio de diálogo con los reclusos, representados en los Comités de Derechos Humanos, con el objeto de determinar si es recomendable – y viable - exigir que todos los utensilios para comer sean devueltos al rancho, con los riesgos que ello implica, según manifiestan los reclusos. Para el diálogo se contará con la mediación de la Defensoría del Pueblo. Sobre el resultado del mismo se informará a la Sala de Revisión dentro del mes siguiente a la notificación de esta sentencia. || [7]- ORDENARLE a la Secretaría General que envíe copia de esta sentencia a la Procuraduría General de la Nación, para lo de su competencia." Corte Constitucional, sentencia T-693 de 2007 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

[684] Dijo al respecto la Defensoría del Pueblo el 21 de septiembre de 2012, en su comunicación dirigida a la Magistrada María Victoria Calle Correa: "Esta situación más los aproximados 40° grados de temperatura, hace que la convivencia sea imposible para esta población, pues debe soportar problemas de sed, salubridad y aseo. Hecho este que me hace recomendar con carácter urgente que a través de la dirección de ese establecimiento penitenciario se haga un convenio con EMDUPAR para la provisión constante y racional del agua, para lo cual se deben tener en cuenta las recomendaciones elaboradas por la OMS (Organización Mundial de la Salud) sobre la cantidad mínima de agua disponible para los detenidos y las que se utilizan en los campamentos de refugiados [10 a 15 litros diarios por persona es el mínimo requerido por persona]".

> 24 horas, pues si no lo tiene EMDUPAR mucho menos nosotros.' Si se acogiera este argumento, entonces habría que *determinar la clausura del establecimiento o la reducción drástica del población reclusa ubicada en el mismo.*"[685]

(ii) *Derecho a elementos de aseo*. Se advirtió que "[…] *hace cuatro meses no se provee a la población de los elementos de aseo por parte de esa administración, además los expendios no les venden estos productos para su aseo personal por escasez de los mismos, y los útiles que les llevan los familiares se demoran de 2 a 3 meses en su entrega.*"[686] Se evidenciaron obras y proyectos orientados a mejorar el suministro de agua, pero se obtuvo información acerca de la insuficiencia de las medidas adoptadas. No se ha resuelto la cuestión. De hecho, a la Defensoría informó la dificultad de evaluar el cumplimiento de las condiciones adecuadas de acceso al agua, pues las autoridades aparentemente 'fingieron' las condiciones que se tenían el día de la visita. Dijo al respecto la Defensoría,

> "[…] En la visita se pudo establecer que el agua sólo se suministra a los dos primeros pisos de cada bloque, pues no llega a los pisos 3, 4 y 5. Por lo anterior, los internos deben transportar el líquido en recipientes plásticos que compran a mil pesos ($1.000) cada uno –según información de los reclusos–, para bañarse, para la limpieza de la celda, lavar la ropa y el baño, entre otros. Estos recipientes por el uso continuo y al no ser desinfectados presentan lama. Además, el agua es suministrada sólo dos veces al día. || A lo anterior, debe agregarse que el agua es suministrada de 20 a 25 minutos de 6:00 a 6:25 am y de 20 a 25 minutos de las 14:00 a 14:25 pm, según reportes de julio del presente año enviados por el director (e) del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Valledupar, My Uriel Jaramillo Becerra, mediante Oficio N° 7624 del 4 de julio (07) de 2012. || En el momento de la visita había agua en las llaves de los patios 6, 8 y guardia interna, pero en la entrevista con los internos y en la reunión con el Comité de Derechos Humanos nos informaron que el agua la había colocado con motivo de la visita de la Defensoría del Pueblo, pero que una vez nos retirábamos el agua la quitaban."[687]

---

[685] Comunicación del Defensor Delegado para la Política Criminal y Penitenciaria, 21 de septiembre de 2012, al a Magistrada María Victoria Calle Correa.

[686] Comunicación del Defensor Delegado para la Política Criminal y Penitenciaria, 21 de septiembre de 2012, al a Magistrada María Victoria Calle Correa.

[687] El 4 de septiembre de 2012 la Defensoría del Pueblo visitó la empresa prestadora del servicio de agua, ENDUPAR SA, en donde se les entregó un informe técnico de ese mes, en el que se indicaban las siguientes conclusiones: "A partir de la entrega de la obra civil se realizó un monitoreo durante un mes con funcionarios del INPEC, División de Mantenimiento de la empresa ENDUPAR SA ESP, en donde se observó el comportamiento días a día de las válvulas ventosa y válvulas de purga, en el cual se estableció finalmente cómo deben de operar para su mayor funcionamiento. || La válvula reguladora que se encuentra ubicada en la calle 16 con carrera 21 deberá estar cerrada todo el tiempo ya que su funcionamiento es sólo para esta nueva línea de

(iii) *Derecho a la alimentación*. Con relación a la alimentación y al suministro de los utensilios, indicó que se han realizado seis visitas, en las cuales se sigue encontrando graves problemas (abril 13, junio 9, julio 28, septiembre 14 y noviembre 30 de 2010 y febrero 15 de 2011). En ellas se constató que las condiciones precarias de higiene se mantienen, que no se dispone de acceso al agua permanente y la presencia de plagas. En la revisión de la comida durante la inspección sanitaria ejecutada el diecinueve (19) de junio de dos mil doce (2012) se constató que la comida sigue siendo deficiente. La muestra tomada esa vez fue sometida a un estudio microbiológico, que dio como resultado 'rechazado', es decir, la comida no tenía una calidad satisfactoria. En la última visita del tres (3) de septiembre de dos mil trece (2013) se constató que las instalaciones estaban limpias, pero se verificó la presencia considerable de moscas, así como un calor altísimo, en razón a la temperatura usual de la ciudad (36° a 40° grados) y a que la campana extractora está dañada. Respecto a los utensilios la situación es la misma: incumplimiento.[688] Se informó a la Corte que "[…] *al solicitar los listados de suministro de los utensilios para la alimentación consistentes en fiambrera, vaso y cuchara, se encontró que en lo corrido del presente año sólo lo recibieron 253 internos, según actas de entrega suministradas en el rancho por el ingeniero Jaime Luis Ortiz y las aportadas por el INPEC, mediante oficio N° 01679 de fecha 6 de julio (07) de 2012,* […] *Lo que nos indica que el año 2012 falta por recibir tales utensilios 1.076 internos*." Por tal motivo, la Defensoría del Pueblo señala que se vio obligada a recurrir a un incidente de desacato contra el Establecimiento penitenciario, buscando hacer efectivo el cumplimiento de las órdenes judiciales impartidas.[689]

---

conducción. Se diagnosticó que a partir de este cierre la presión del agua y su continuidad fue excelente; hasta la fecha los señores del establecimiento penitenciario y carcelario La Tramacúa manifiestan que es óptima y que no han tenido ningún tipo de problema con respecto al servicio de acueducto." El Defensor Delegado que indicó que el Gerente de ENDUPAR le informó que están colocando 4 pulgadas de agua en la entrada de la penitenciaria, con lo cual están abasteciendo todo el establecimiento, y el que no llegue agua a todos los pisos de las torres es un problema interno del INPEC – Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Valledupar. Además, insistió en que "[…] mientras el Director del Establecimiento manifiesta que hay agua. Los internos aducen no recibir agua las 24 horas del día, sino sólo 25 minutos en la mañana y 25 minutos en la tarde."

[688] Dijo la Defensoría del Pueblo en su comunicación: "[…] el INPEC prevé la entrega de los utensilios para el consumo de alimentos e incluso para los internos que van ingresando, dado que en el establecimiento debe existir una reserva que es entregada anualmente para reposición bien sea por deterioro o por aumento en la población de internos. En el EPAMSCAS de Valledupar, se efectuó una entrega el pasado mes de diciembre como reposición y otra entrega completa en el mes de marzo y abril para toda la población de internos […]. || De lo anterior, se nota el incumplimiento del contrato según lo comunicado por la Directora de atención Psicosocial (e) del INPEC, mediante oficio N° 01679 de fecha 6 de julio (07) de 2012."

[689] Dijo la Defensoría del Pueblo al respecto: "Así las cosas, es importante recordar que en anteriores informes enviados a esa Corporación por la Defensoría del Pueblo y en desarrollo de la vigilancia al cumplimiento de la sentencia T-693 de 2007, proferida por la Corte Constitucional, la Defensoría del Pueblo en fecha 17 de octubre de 2008, presentó ante el Tribunal Administrativo de Valledupar incidente de desacato del fallo de acción popular, por los siguientes hechos: 'que el tanque construido por el INPEC, equivale a una cuarta parte de los que se debió construir, por lo tanto loa necesidad sigue sin solución, por haberse actuado en forma irresponsable frente a lo ordenado en el ordinal tercero de la sentencia del Tribunal, circunstancia ésta que constituye

(iv) *Conclusión*. La Defensoría del Pueblo constató que sí se han tomado muchas de las medidas orientadas a mejorar la infraestructura del Establecimiento penitenciario y carcelario, pero no han logrado su objetivo último: el goce efectivo de los derechos fundamentales de la población carcelaria.[690]

9.2.2.2. *Acción de tutela y solicitud*

La primera y principal queja presentada por los setenta y uno (71) accionantes, se refiere a las violaciones al derecho al agua, reforzado para personas como ellos que se encuentran en relación de sujeción, dependiendo del Estado. Denuncian las malas condiciones de la infraestructura y de la administración que conllevan "*restricción de servicios básicos como la salud, el agua y el saneamiento básico*";[691] lo cual se complementa con un '*pésimo*' servicio de salud;[692] y problemas en la calidad de la alimentación.

---

desacato al referido fallo.'"

[690] Concluye así la comunicación remitida a la Corte: "Por todo lo anotado anteriormente se puede concluir que aunque se han implementado todas las obras de infraestructura por la gobernación del Departamento del Cesar y que EMDUPAR adelantó todas las diligencias necesaria para entregar las 4 pulgadas de agua en la puerta del establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Valledupar, esto no se ha traducido en beneficio alguno para los internos que supere la prolongada situación que desde el 2001 padece la población carcelaria por la falta del suministro de agua, elemento vital para todo ser humano. Todo lo anterior, porque como los mismos funcionarios del INPEC lo comunican a través de sus escritos, siguen los racionamientos. || La Defensoría del Pueblo continuará con el seguimiento a la sentencia de tutela referida anteriormente." La Defensoría del Pueblo acompaño su comunicación del 5 de septiembre de 2012 con copia de 118 folios que dan cuenta del seguimiento adelantado por esa dependencia del Estado.

[691] Dice la acción de tutela al respecto: "El establecimiento de Valledupar presenta una falla estructural desde su construcción que hace que el suministro de agua sea insuficiente y de mala calidad. Su prestación se da en horarios establecidos por la guardia y por períodos de entre 10 a 15 minutos diarios. Cuando llega, no lo hace a la totalidad del penal, sólo a los primeros pisos y su prestación no está garantizada en muchas celdas, duchas y depósitos sanitarios, lo que obliga a los detenidos a almacenar agua en improvisados depósitos y subirlos a sus celdas. Con frecuencia el servicio se suspende por varios días e incluso semanas. Esto trae como consecuencia el desmejoramiento de las condiciones de asea y salubridad del penal en general. || Como consecuencia de la falta de agua, se presenta un alto nivel de contaminación ambiental: las baterías sanitarias no pueden ser usadas, las tuberías expiden malos olores, los servicios sanitarios se encuentran sucios y en pésimo estado. La limpieza de los baños y de las zonas de reparto de alimentos es deficiente y los lugares carecen de una infraestructura apropiada, lo que genera focos de contaminación por bacterias y gérmenes que ponen en peligro la salud de las personas detenidas. Además de ocasionar enfermedades osteomusculares como consecuencia de cargar recipientes con agua hasta los pisos más altos."

[692] Dice la acción de tutela al respecto: "El servicio de salud es pésimo. NO hay personal suficiente para atender a los reclusos, por lo que se presenta un fuerte represamiento en las citas y procedimientos especializados, los medicamentos son escasos, no hay posibilidad de atender los pacientes de alta complejidad que requieren los niveles IV y V de atención en salud. A pesar de ello, el INPEC traslada a Valledupar detenidos que se encuentran recibiendo este tipo de atención en otros establecimientos, poniendo en grave riesgo su salud. El establecimiento tampoco cuenta con programas, ni instalaciones adecuadas para la atención especial a discapacitados y las personas con limitación física. || […] || […] El establecimiento un cuenta con un médico psiquiatra, ni existen medidas preventivas en salud mental. Esta situación no solamente atenta contra la salud, sino contra la vida de las personas privadas de la libertad; en los últimos dos años se han reportado

Además del informe mencionado previamente, la Procuraduría General de la Nación constató a finales de octubre de dos mil once (2011), a través de una de sus dependencias, que los problemas de agua persistían a pesar de las reparaciones y modificaciones a la estructura que se habían adelantado. Así, una motobomba se había quemado para el día de la visita, y otras dos en buenas condiciones pero fuera de uso. El agua, para el momento de la visita (medio día) no llegaba a la concina de la cárcel La Tramacúa.[693] Por su parte, la Dirección del Establecimiento sostuvo que las condiciones de acceso al agua no son tan graves como los accionantes lo sugieren, pues buena parte del día (de 7 de la mañana a 4 de la tarde) no se encuentran en las celdas sino en los patios, por lo que acceden a los baños de esta zona, no a los de sus celdas. Las restricciones que se imponen al uso de los baños, se alega, muchas veces es para protegerlos, dados los daños a que son sometidos.[694] No obstante, la Dirección del Establecimiento reconoció que existían problemas estructurales en el suministro y el acceso al agua, y al manejo de aguas residuales. Indicó que han sido superados en buena parte, puesto que ya se realizaron varias de las obras correspondientes,[695] habiendo superado los problemas más graves, que habían sido enfrentados en el momento en que habían sido interpuestas las acciones de tutela. Se informó que se han puesto medidores para tener el registro y los controles necesarios para establecer la adecuada prestación del servicio y que la Dirección General del INPEC tenía proyectado la construcción de unos tanque elevados con el propósito de cambiar el sistema de agua de presión por gravedad, con el fin de superar las dificultades generadas por el vandalismo. Estos ya deben estar listos para el dos mil trece (2013). Se advirtió, además, que se tiene un adecuado plan de limpieza e higiene,[696] y que los alimentos que habían sido encontrados como

---

4 suicidios en este establecimiento."

[693] Informe de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales, Seccional Antioquia, de la Procuraduría General de la Nación acerca de una visita especial, practicada a las obras ejecutadas bajo el contrato relacionado con la reposición de la red de acueducto que surte la cárcel de Valledupar, Cesar, del 12 de octubre de 2011. El informe da cuenta de que persisten algunos de los problemas y, en otros casos, no se pudo verificar la calidad de las reparaciones.

[694] Se indicó que la población carcelaria, los mismos reclusos que reclaman protección a sus derechos, son quienes los afectan, al darles malos usos a los baños y dañarlos a propósito; tanto los de los patios como los de las celdas. Dice la Directora de la Cárcel La Tramacúa al respecto: "[…] los dañan, los destruyen, les arrojan toda clase de objetos que obstruyen la cañería, los puntos hidráulicos de los pabellones son destruidos por los internos para la elaboración de armas de fabricación carcelarias, ocasionando con esto el desperdicio del precioso líquido. […] siguen dañando la infraestructura del penal como muestra de su resentimiento y no aceptación de la pena impuesta por los jueces, como también lo hacen con el objeto de 'encaletar' armas de fabricación carcelaria, donde también toman partes de los sanitarios y baldosas que rompen como armas cortopunzantes […]"

[695] Dice la Dirección de la Cárcel La Tramacúa: "[…] comparando los datos obtenidos el suministro ha estado por debajo con la necesidad real del establecimiento. || […] se realizó una visita técnica [por varias autoridades locales y técnicos, …] encontrándose con las situaciones de poco abastecimiento de agua para con el Establecimiento como anteriormente se mencionó y se muestra en el registro fotográfico. || […]". Ante la anterior situación la Dirección General del INPEC autorizó la realización de una obra que ya fue efectuada.

[696] Se adjuntan copias de actas e informes (planillas) en los cuales se afirma haber realizado dichas labores. Expediente T-3535828, ver, por ejemplo, folios 165 a 180.

inadecuados, han sido sometidos a nuevas pruebas con resultados más favorables.[697] Por último, sostuvo que el derecho a la salud de las personas recluidas en el Establecimiento tampoco se está violando, pues es garantizado mediante el acuerdo con CAPRECOM (contrato de aseguramiento en salud N° 1172 del 2009) y la aseguradora de alto costo AURORA. En tal medida, solicitó que se negara esta petición de la acción de tutela.

9.2.2.2.1. *Violación al derecho al agua*.

Para la Sala, las limitaciones y restricciones al derecho al agua son claramente excesivas y en esa medida irrazonables y desproporcionadas. A pesar de las obras y refacciones que se han hecho al Establecimiento, la mayoría de ellas a raíz de las peticiones de los órganos de control o de órdenes judiciales, el Establecimiento reconoce las dificultades estructurales que en esta materia se presentaban.

Tal como se indicó, los derechos fundamentales son, entre otras características, *indivisibles* e *interrelacionados*. Las restricciones sobre el agua no se han hecho esperar y su impacto sobre toda una serie de derechos es inevitable. En primer lugar la alimentación. La falta de agua les hace falta para beber (que además no es de calidad) y para poder preparar buenos alimentos. En segundo lugar la higiene y la salubridad. La falta de agua impide poder realizar las necesidades adecuadamente y en condiciones salubres, lo cual repercute en generar condiciones insalubres. Adicionalmente, como los problemas no son sólo de suministro de agua, sino de tratamiento de las aguas negras, los residuos sólidos y líquidos pueden quedar empantanados alrededor del Establecimiento. En tercer lugar, el limitadísimo acceso al agua, junto con las insalubres y condiciones sin higiene, repercuten, obviamente, en el derecho a la salud. Se trata, como se indicó previamente, de violaciones a obligaciones de respeto, no de protección. No se trata de personas enfermas que son recluidas en prisión y, luego, no se les asegura el acceso a los servicios de salud que requieren. Se trata de personas que están sanas, son mal alimentadas llevándolas a estados de desnutrición; dejándolas sin agua y obligándolas a convivir en un encierro hediondo e insalubre. Esta situación, por sí sola, constituye un trato inhumano y degradante. Ahora bien, a este terrible cuadro se suma el hecho de que las personas privadas de la libertad con su salud deteriorada, enfrentan obstáculos y barreras irrazonables al acceso a los servicios de salud que se requieran. Esta situación, se ha agravado aún más, si se tienen de presente que después de que se interpusieran las acciones de tutela, el Gobierno Nacional declaró un estado de emergencia carcelaria, precisamente por el colapso general del sistema de salud del Sistema penitenciario y carcelario. Así, mientras que la Dirección del Establecimiento de La Tramacúa consideraba que el sistema de salud que debían ofrecer, estaba garantizado por la política pública general sobre la

[697] No obstante, la Sala resalta que los exámenes que certifican la calidad de los alimentos advierten de forma precisa y clara que los resultados de laboratorio son válidos únicamente para las muestras analizadas. Expediente T-3535828, folio 112.

materia, el Gobierno Nacional reconocía como la crisis afectaba al Sistema en general. Las inadecuadas condiciones para la salud de La Tramacúa ya habían sido constatadas por las autoridades encargadas.[698] Pero esta situación pone en riesgo también otros derechos y conlleva otras amenazas. Dadas la condiciones climáticas de Valledupar y teniendo en cuenta que muchas de las personas recluidas vienen de otras zonas, la falta de acceso al agua es una situación que puede ser sofocante e irritante para muchas personas. Esto, sumado al breve y limitado acceso, genera las condiciones propicias para peleas y riñas por acceder al líquido. De hecho, las protestas por la situación del agua, pueden ser motivo de recibir sanciones y amonestaciones, según alegan los accionantes.

Los jueces de instancia, consideraron que la acción de tutela no debía concederse en cuanto a la protección del derecho al agua y a los demás derechos fundamentales en conexidad, por considerar que se trataba de un derecho colectivo que, además, venía siendo atendido por las autoridades del Establecimiento. Se solicita pues la negación de la acción de tutela de la referencia, por tratarse de asuntos superados durante el transcurso del proceso. La Sala discrepa de ambas razones y de la petición final.

En primer lugar, no es cierto que los accionantes estuvieran reclamando derechos colectivos. Es cierto que el derecho al agua tiene facetas de carácter colectivo, pero también es un derecho fundamental de toda persona como se ha reconocido internacionalmente y en la jurisprudencia constitucional.[699] La Corte ha reconocido que ningún ser humano, de hecho ningún ser vivo, puede existir o sobrevivir sin agua. Toda persona, individualmente, tiene derecho a acceder, por lo menos, a la cantidad de agua adecuada y suficiente para poder calmar la sed y asearse. No se trata de un derecho colectivo. Quizá el derecho a los ríos y a los mares sea, como el derecho a un ambiente sano, de carácter colectivo. Pero el derecho de toda persona a acceder a la cantidad de agua que se requiere para vivir en dignidad es de cada persona. Que los sistemas de distribución sean masivos o dependan de la correcta prestación de un servicio público, no le resta el carácter de individual al derecho. En tal medida, no es cierto que la acción de tutela no sea, bajo ciertas circunstancias, el medio adecuado para presentar el reclamo por el derecho al agua. Si la situación fáctica sometida a consideración implica la violación de derechos colectivos

---

[698] Dice la acción de tutela al respecto: "Por su parte, la Secretaría de Salud, en cada una de sus visitas ha advertido sobre el grave incumplimiento de las normas sanitarias, y ha solicitado reiteradamente al INPEC que se realicen adecuaciones locativas y se adopten las medidas correspondientes para salvaguardar los derechos a la salud y a un ambiente sano de las personas privadas de la libertad. Pero a pesar de las obras realizadas en el área de rancho la Secretaria Departamental del Cesar el día 15 de febrero de 2011 emitió nuevamente concepto desfavorable parcial al cumplimiento de las normas sanitarias. En dicho informe se señala que cinco de los alimentos procesados ese día, están contaminados con coliformes fecales."

[699] Ver entre otras, las sentencias T-418 de 2010 (MP. María Victoria Calle Correa; AV. Mauricio González Cuervo), T-740 de 2011 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto), T-707 de 2012 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva), T-764 de 2012 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-077 de 2013 (MP. Alexei Julio Estrada), T-082 de 2013 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-242 de 2013 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

y, en tal medida, puede ser objeto de reclamo mediante acción popular, es un asunto que no compete a esta Sala, sino al juez ordinario de la acción popular. Lo que sí compete a esta Sala, es resaltar e insistir en que la acción de tutela si es un medio adecuado e idóneo para proteger los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, entre ellos, el derecho fundamental de toda persona al agua.

En segundo lugar, como se dijo, las actuaciones de la administración, con posterioridad a la interposición de una acción de tutela, pueden dar lugar a que se imparta una orden distinta, o a que no se imparta, pero no a dejar de decidir el caso y concluir que una determinada acción implicaba una violación de un derecho. Es más, cuando la administración suele actuar velozmente, al saber de la acción de tutela en su contra, y sin esperar cuál pueda ser la sentencia, es probable que se trate de un caso en que la administración reconoce estar violando o amenazando un derecho y que, por eso, no requiera esperar qué decide la sentencia. La administración, de antemano, sabe que debe cumplir. Ello ocurre en el presente caso. Se reconoce la existencia de los problemas de aguas de la cárcel, que existían al momento en que se interpusieron las acciones de tutela, pero que los mismos ya están siendo atendidos, entre otras razones, porque habían sido objeto de reclamos previos por otras entidades de control. En tal situación el juez de tutela podrá dejar de impartir órdenes, si acaso, pero no dejar de reconocer que en efecto se estaba violando el derecho de la persona.

En síntesis, es contrario a la dignidad humana y, por tanto, al orden constitucional vigente, que se mantenga a las personas en condiciones tan precarias, que el agua, líquido vital para una digna existencia, se restrinja de forma irrazonable y desproporcionada. Es irrazonable, porque las autoridades no están buscando alguna finalidad legítima con tales acciones; como la Dirección del Establecimiento lo indicó, se trata de errores y problemas que existen en la cárcel desde que entró en funcionamiento, a pesar de que es una de las construcciones de nueva generación. Pero además es desproporcionada, pues mientras que con tal acción no se protege o preserva valor o principio constitucional alguno, si se logra poner en grave riesgo otros derechos y principios constitucionales. En tal medida, se revocarán las decisiones de instancia que negaron la tutela del derecho al agua y demás derechos conexos de los accionantes y, en su lugar, se tutelaran.

9.2.2.2.2. *Reglas carcelarias y penitenciarias contrarias al respeto pleno de la dignidad humana*.

El segundo de los reclamos presentados por los accionantes, se refiere a las duras condiciones a las que, según ellos, son sometidos por cuenta de las autoridades carcelarias. Denuncian que se les somete a un severo régimen que incluye malos tratos e incluso "*torturas, tratos crueles, inhumanos y degradantes contra la población reclusa tales como agresiones físicas, aislamiento injustificado y prolongado*"; así como a *"mayores limitaciones a*

los derechos a la comunicación e información" que a los que se someten los derechos de los internos de otros centros de reclusión, y a restricciones en la movilidad mediante el uso de esposas. A esto se suma la separación de la familia y de las demás personas allegadas, en muchos casos, y un mal sistema de control interno de derechos humanos.[700] La Dirección del Establecimiento advirtió que se adelantan las investigaciones correspondientes por las denuncias de eventuales violaciones de derechos fundamentales que hubiesen podido ocurrir. No obstante, tan sólo se hizo referencia al trámite de las denuncias,[701] no se hizo referencia a los pasos adicionales del trámite, ni a resultados que hubieran sido alcanzados. Tampoco se controvirtieron las interpretaciones de las cifras hechas por los accionantes. Los accionantes afirman haber realizado varios actos de resistencia pacífica, como huelgas de hambre, frente a lo cual han recibido violentas respuestas, que han implicado incluso golpizas. En cuanto a esta segunda petición, los jueces de instancia la negaron por considerar que se trata de reclamos genéricos que no hace alusión a acusaciones concretas. En tal medida, si bien se trata de derechos individuales, no colectivos, se consideró que en esta ocasión no habían sido debidamente identificadas las personas a las que se les había tratado mal. En tal medida no era posible impartir protección alguna a una persona.

La Sala comparte parcialmente el razonamiento de los jueces de instancia. Es cierto que si el juez de tutela no tiene información puntual y concreta acerca de qué personas son las que fueron afectadas, no puede adoptar medidas de protección para esas personas en concreto. Las denuncias de violaciones y amenazas de derechos individuales, deben poder ser identificas y constatadas por el juez de tutela para ser protegidas. No obstante, también es cierto que

---

[700] Dice la acción de tutela al respecto: "El sistema interno de control para la defensa de los derechos humanos es insuficiente. No existen garantías para los reclusos que ejercen la labor de defensa de sus derechos. Varios representantes de derechos humanos han sido víctimas de agresiones y amenazas por parte de la guardia. El día 17 de marzo de 2010, el representante de derechos humanos del pabellón 7 fue presuntamente golpeado por la guardia luego de que los detenidos acordaron no recibir la alimentación porque la carne estaba descompuesta y al parecer tenía gusanos. De acuerdo con las denuncias el representante del pabellón fue sacado del patio, obligado a desnudarse y agredido físicamente por varios de los guardias. El 9 de agosto de 2010 el Comité de Derechos Humanos se vió forzado a renunciar en pleno por la falta de garantías. || Muchas de las violaciones a los derechos humanos cometidos en Valledupar no son denunciados por temor a las represalias y por el alto índice de impunidad. A pesar de esto el INPEC reporta 690 quejas contra funcionarios de guardia en Valledupar presentadas ante la subdirección operativa regional norte de las cuales sólo 36 han terminado con algún tipo de sanción; y 92 quejas tramitadas ante la oficina de control disciplinario interno del INPEC, de las cuales sólo una fue fallada con sanción. La Fiscalía General de la Nación reporta un total de 56 denuncias penales de detenidos contra funcionarios del establecimiento de Valledupar, de las cuales, tan solo en una se dictó resolución de acusación."

[701] Se adjuntó copia del informe dirigido por el Servidor de la Policía Judicial del INPEC encargado a la Responsable del Área de Tutela, en el que advierte que se están tramitando las denuncias así: "de manera atenta me dirijo a usted con el fin de informarle que el trámite respectivo que se les da a las diferentes denuncias y querellas recibidas por esta dependencia, es una vez recibida la denuncia a los internos o funcionarios se remite a través de un oficio a la oficina de asignaciones de la Fiscalía para lo de su competencia, es de anotar que en lo que va corrido del año esta dependencia a recibido un total de 65 denuncias a los diferentes internos y funcionarios las cuales se les ha dado trámite a la oficina de asignaciones de la Fiscalía como consta en la carpeta de denuncias que reposa en esta dependencia."

existen señas de que pueden estarse dando malos tratos por parte de la Guardia. (i) La Dirección del Establecimiento no afirma categóricamente que no se estén dando algunos de los malos tratos reclamados; lo que advierte es que las denuncias se han tramitado correctamente; (ii) el número de denuncias formales presentadas es significativo, así como de protestas pidiendo el cierre de la cárcel; (iii) la relación de sujeción de las personas privadas de la libertad, que restringe las posibilidades de presentar libre y completamente las afectaciones a la integridad personal y al derecho a no ser torturado; y (iv) la existencia de un régimen disciplinario más severo, que podría propiciar severas restricciones o limitaciones.

En tal medida, la Sala considera que no existe evidencia de violaciones o amenazas a los derechos de los accionantes, y de las personas del Establecimiento de La Tramacúa, en general, que deban ser objeto de tutela. Sin embargo, dado el estado de cosas contrario al orden constitucional vigente en que se encuentra el Sistema penitenciario y carcelario y a los aspectos de riesgo antes mencionados, la Sala adoptará medidas de protección que sirva para verificar la situación y corregirla si hay problemas o preservarla en ese estado, si tales inconvenientes no existen. Tal como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, dar un trato distinto y más severo a las personas sometidas a pabellones de alta seguridad, no es discriminatorio, en principio, por cuanto existen condiciones objetivas y razonables que permiten establecer reglas y restricciones de encierro diferentes, adecuadas a su especial situación y grado de peligrosidad. Por supuesto, esto no quiere decir que cualquier trato diferente en materia disciplinaria esté justificado y, en todo caso, bajo ninguna circunstancia se puede someter a las personas a tratos inhumanos, crueles o degradantes, o afecte un derecho fundamental como, por ejemplo, la libertad de reunión con el abogado defensor, que asegure y garantice el goce efectivo del derecho a la defensa.

9.2.2.2.3. *Solicitud de cierre del Establecimiento; regla de equilibrio decreciente*.

Ahora bien, los accionantes solicitaron la protección de sus derechos a una vida digna, a no ser sometidos a tratos crueles, inhumanos y degradantes, a la salud, a la integridad física y psíquica, así como a la resocialización –en especial, a la participación de la familia en el proceso– y al derecho a la protesta pacífica. A su juicio, la única manera de lograr esa protección efectiva es ordenando el cierre de la cárcel. Como se indicó, el Establecimiento ya ha sido objeto de control y órdenes judiciales en el pasado. Por eso, ante la gravedad de las violaciones y la imposibilidad del INPEC o el Establecimiento mismo de Valledupar para cumplir con los mandatos de protección que ya les han sido impartidas;[702] los accionantes

[702] Los accionantes sostuvieron en la acción de tutela lo siguiente: "A pesar del reconocimiento de la crítica situación por parte de los órganos de control, el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas (CAT), Secretaría de Salud y hasta de las mismas autoridades penitenciarias, las recomendaciones no se cumplen y la situación no mejora. La Secretaría Departamental de Salud

piden el cierre de la cárcel.[703]

La Sala no accede a la petición de los accionantes. Como se dijo, los derechos, principios y valores constitucionales involucrados son múltiples, y no pueden ser desconocidos por el juez de tutela. En el estado de cosas del Sistema penitenciario y carcelario, las personas no adquieren un derecho constitucional subjetivo a ser excarceladas, sino a que se diseñen e implemente políticas criminales y carcelarias, favorables a la libertad y sostenibles en el tiempo –entre otras características mínimas–, a las que se puedan acceder sin discriminación alguna. Deberán ser las autoridades judiciales, con la colaboración de las autoridades administrativas, y de acuerdo al orden constitucional vigente, las que, en último término, decidan si frente a la situación de hacinamiento una persona específica tiene el derecho subjetivo a ser puesto en libertad o si tiene el derecho a que las autoridades dejen en libertad a las personas a las que corresponde, para que así se les haga espacio, digno y suficiente, a las que sí deben permanecer recluidas en prisión. Constitucionalmente, toda persona tiene derecho a que las autoridades judiciales definan en qué situación se está (si se merece libertad o se merece espacio en prisión), pero no existe un derecho constitucional autónomo e independiente a ser liberado, por el hecho de existir una situación de hacinamiento. Se insiste, además, en que las decisiones de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad, deben incorporar dentro de sus valoraciones, todas las dimensiones que están en juego en un determinado problema jurídico. No pueden aplicar la ley en el vació. Sin tener en cuenta las condiciones materiales y reales de sus decisiones. Se debe valorar, además, las condiciones en que se encuentra el Sistema penitenciario y carcelario colombiano y cárceles concretas y específicas como la Modelo de Bogotá.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la Cárcel Modelo de Bogotá ha sido sometida a reglas de cierre parcial estricto (impedir el ingreso de nuevas personas, hasta tanto la situación de hacinamiento no se haya superado), la Sala autorizará la posibilidad de permitir el ingreso de nuevas personas a la Cárcel, siempre y cuando se aplique la regla de *equilibrio decreciente*. De esta manera se concilia el respeto a las decisiones judiciales de cierre parcial

---

del Cesar, lleva varios años, emitiendo concepto desfavorable del cumplimiento de las normas sanitarias y realizando exigencias, sin que se corrijan definitivamente las fallas ni se apliquen las sanciones previstas en la ley, lo que la convierte en una especie de institución intocable. La situación de la cárcel de Valledupar es tan crítica que en noviembre de 2009 el CAT al emitir recomendaciones sobre la situación de tortura y tratos crueles e inhumanos y degradantes hizo alusión expresa a ese establecimiento. || Asimismo se han emitido múltiples órdenes judiciales que exigen al INPEC corregir las faltas y las vulneraciones de los derechos, a las cuales no se les ha dado cumplimiento. Según cifras del INPEC se han presentado 4.421 acciones de tutela en contra del establecimiento de Valledupar de las cuales 1.322 han sido falladas a favor de las y los reclusos, muchas de las cuales no se acatan oportunamente."

[703] Los accionantes piden "[el] cierre total del establecimiento de alta seguridad de Valledupar, por haberse agotado todas las acciones posibles para mejorar las condiciones de vida de la población reclusa y no existir ya, otras medidas eficaces para garantizar los derechos fundamentales de quienes se encuentran allí recluidos."

estricto, con lo demás derechos, reglas y principios constitucionales implicados en este tipo de situaciones.

9.2.2.2.4. *Las protestas de las personas privadas de la libertad*.

Uno de los reclamos de los accionantes, es que son sometidos por las autoridades de la cárcel a severas sanciones por el hecho de realizar protestas como una huelga de hambre. En tal sentido, la Sala debe reiterar lo dicho previamente, al recopilar la jurisprudencia constitucional en la materia. Por una parte, las personas privadas de la libertad no pierden todos sus derechos y, en tal medida, pueden seguir ejerciéndolos, como ocurre con la libertad de expresión o de pensamiento. Ahora bien, de otra parte se encuentra el deber de las autoridades penitenciarias y carcelarias de mantener el orden y la disciplina entre algunas de las personas más problemáticas y conflictivas de la sociedad. Es pues evidente que existen muchas formas de protesta y de manifestaciones en contra de las autoridades carcelarias que están claramente proscritas y que las autoridades, legítimamente pueden reprimir, incluso con el uso de la fuerza. No obstante, existen manifestaciones de protesta respetuosas del orden y la disciplina penitenciaria y carcelaria, que son pacíficos y, además, legítimos en un estado social y democrático de derecho. En tal medida, protestas pacíficas como una huelga de hambre o la suscripción de un determinado manifiesto público, en modo alguno pueden ser reprimidos por el Estado. En especial, el derecho a la protesta pacífica y respetuosa de las condiciones del encierro ha de ser respetado cuando el Sistema penitenciario y carcelario se encuentra en un estado de cosas contrario al orden constitucional vigente y vulnera de forma sistemática y reiterada los derechos de las personas. En efecto, el derecho a la protesta ciudadana es una de esa garantías instrumentales de la Constitución, esto es, herramientas para lograr otros fines superiores. El derecho a la protesta no se defiende porque se considere que toda persona, por naturaleza, debe dedicar parte de su existencia a protestar, como a la educación, a la participación o a la recreación. La protesta es uno de esos derechos que a las personas les gustaría no tener que ejercer nunca, por no ser necesario hacerlo. La protesta pacífica es un medio para canalizar la expresión social que manifiesta y denuncia descontentos, con fallas y problemas estructurales. Esa es, entre otras, una de sus utilidades principales de esta garantía constitucional. En las condiciones de encierro de los centros de reclusión, destinados definitiva o temporalmente para tal fin, es absolutamente indispensable que exista la posibilidad de ejercer el derecho constitucional a la protesta pacífica.

9.2.2.2.5. *Conclusión y órdenes*.

La Sala considera que en el Establecimiento penitenciario y carcelario de Valledupar, La Tramacúa, se violaron los derechos fundamentales a la dignidad humana, al agua, a la integridad, a la salud y a las condiciones mínimas de vida de las personas privadas de la libertad allí, al haber mantenido problemas estructurales de suministro de agua y manejo de

saneamiento básico. Esta falla en este servicio que debe prestar la administración, no sólo afecta a las personas recluidas allí, sino también al personal de la Guardia que debe permanecer en las instalaciones. Además, se constata el riesgo de que se estén cometiendo abusos y se estén sometiendo a algunas personas a tratamientos disciplinarios irrazonables y desproporcionados, contrarios al orden constitucional vigente. Por tanto, se revocarán las decisiones judiciales de instancia y se tutelaran los derechos indicados. Ahora bien, teniendo en cuenta las labores adelantadas y los hechos del caso, la Sala adoptará las siguientes órdenes en el caso concreto.

(1) Ordenar a la Alcaldía Municipal, que a través de la Secretaría de Salud, y junto a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación y a la Personería Municipal, visiten las instalaciones de la Cárcel La Tramacúa dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la presente sentencia, para constatar las condiciones de goce efectivo de acceso al agua de las personas recluidas, las condiciones de higiene y salubridad en general y el manejo de las aguas negras. En caso de haberse cumplido con las acciones que correspondían, se deberá informar por escrito, dentro de los cinco (5) días siguientes a que se lleve a cabo la visita, al juez de primera instancia y a esta Sala de Revisión. En caso de no haberse cumplido e implementado las acciones correspondientes que aseguren el goce efectivo de los derechos, igualmente se deberá informar al juez de primera instancia y a esta Sala de Revisión, pero advirtiendo cuáles son las medidas adecuadas y necesarias que deberían adoptarse, distinguiendo aquellas que serían de carácter urgente, para evitar dejar desatendidos los derechos de las personas, y aquellas de mediano y largo plazo, para superar definitivamente el problema. Deberá prestarse especial atención al estado en el que se encuentra el servicio de alimentación y la calidad del mismo. (2) En cualquier caso, se deberá informar de la situación al Consejo Superior de Política Criminal, a través del Ministro de Justicia y del Derecho, para que adopte las medidas que sean del caso y evite que se dejen de tomar las medidas adecuadas y necesarias para superar los obstáculos al goce efectivo de los derechos al agua, a la salubridad e higiene, al acceso al servicio de salud y a una buena y adecuada alimentación. (3) Se deberán adoptar medidas también para evitar que los problemas generales de hacinamiento lleguen a este Establecimiento. (4) Si el Establecimiento penitenciario y carcelario La Tramacúa no ha adoptado las medidas adecuadas y necesarias para evitar la violación y amenaza de los derechos fundamentales de los internos, al momento de la notificación de la presente sentencia, deberán adoptarse, en las cuarenta y ocho (48) horas siguientes, las medidas urgentes que puedan mitigar el impacto del estado de cosas inconstitucional, hasta tanto la cuestión sea resuelta definitivamente. En cualquier caso, los problemas básicos de suministro de agua deberán estar los problemas estructurales de suministro y acceso al agua, en condiciones dignas, deberán ser superados antes de dos años. (5) Se prevendrá a la autoridades carcelarias de La Tramacúa que se abstengan de ejercer cualquier tipo de limitación o afectación al legítimo derecho de protesta, que sea pacífica y no afecte la disciplina ni el orden del Establecimiento, como ocurre

con una huelga de hambre. El derecho a la protesta en estos casos, como ocurre en general, sirve para controlar los abusos y excesos de autoridad que, en el contexto de las prisiones, es una situación lamentablemente frecuente. (6) Se ordenará a las autoridades de la Cárcel La Tramacúa que adopten las medidas adecuadas y necesarias para poder demostrar que, tal como lo sostienen las autoridades del Establecimiento, en éste se respetan, protegen y garantizan los derechos fundamentales a las personas privadas de la libertad de manera integral; mecanismos de control y transparencia que aseguren que las medidas sancionatorias y los castigos que se imponen no violan el derecho de acceso al agua, a la comida o al descanso. Se debe garantizar el derecho de reunión con el abogado defensor en condiciones que aseguren los derechos al debido proceso y a la defensa. Toda actuación carcelaria debe estar inspirada y respetar el principio de dignidad humana. (7) Se ordenará a la Dirección General del INPEC y a la Dirección de la Cárcel La Tramacúa, que coordinen con la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría de la Nación un medio efectivo de denuncia de los actos que ocurren en la Cárcel, para que, paralelamente a las investigaciones de la Fiscalía, éstos órganos puedan tomar las medidas de protección del derecho y disciplinarias que correspondan. El acuerdo sobre esta cuestión, que deberá estar listo antes de tres meses después de notificada la presente sentencia, deberá ser comunicado al juez de primera instancia, a la presente Sala de Revisión –la Primera– y a la Sala Novena de Revisión, que tramita un proceso sobre el mismo Establecimiento penitenciario y carcelario. (8) Finalmente, la Sala de Revisión reconoce la competencia del juez de primera instancia, el Juzgado 3º Penal del Circuito de Valledupar, para adelantar el seguimiento al cumplimiento de las presentes órdenes, aunque se reserva la posibilidad de reasumir la competencia de ser necesario para garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales.

9.2.3. Acciones de tutela en contra de la Cárcel Nacional Modelo de Bogotá (Expedientes T-3554145, T-3647294)

Dos de las acciones de tutela acumuladas para ser resueltas mediante la presente sentencia, se dirigieron contra la Cárcel Modelo de Bogotá, DC, y demás autoridades carcelarias correspondientes, alegando violaciones y amenazas similares en razón a las condiciones de reclusión. En el primero de los expedientes se tutelaron los derechos, mientras que en el segundo la protección fue negada.[704]

9.2.3.1. *Los hechos alegados, las acciones de tutela y las solicitudes presentadas*

Expediente T-3554145. El diecisiete (17) de mayo de dos mil doce (2012), Jhon Mario Ortiz Agudelo, apoderado por un abogado del grupo de interés público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes,[705]

[704] Para ver una descripción detallada de los antecedentes de la presente acción de tutela, remitirse al segundo apartado del segundo anexo de la presente sentencia.
[705] El abogado Lukas Montoya Burgos representó al accionante.

presentó acción de tutela contra la Nación, el Ministerio de Justicia y el INPEC, por considerar que el colapso del centro de reclusión por diversas causas –resaltando entre ellas el hacinamiento, el deterioro de las instalaciones y la ausencia de personal suficiente para la prestación de servicios básicos como la salud y la seguridad–, le ha implicado estar en condiciones de reclusión que atentan gravemente su dignidad, su salud, su vida y demás garantías básicas conexas que el Estado, aún en reclusión, está obligado a respetarle, protegerle y garantizarle.[706] El accionante, el señor Jhon Mario Ortiz Agudelo es un reciclador que fue sometido a una medida de aseguramiento por conductas relacionadas con el tráfico, fabricación y porte de estupefacientes.[707] Resalta las siguientes violaciones: (i) *Condiciones de hacinamiento*. El apoderado del accionante, reclama que el señor Ortiz Agudelo se ha tenido que enfrentar a los problemas que genera la situación de hacinamiento que atraviesa la cárcel en la cual ha sido recluido.[708] La acción de tutela resalta que el accionante no cuenta en la cárcel con un espacio mínimo vital que le permita existir dignamente.[709]

---

[706] En un extenso y detallado documento, el apoderado presentó los hechos del caso, los derechos violados; los fundamentos de derecho; la petición, los fundamentos de la petición, y las pruebas y demás requisitos formales.

[707] Los hechos fueron presentados en los siguientes términos: "El señor Ortiz Agudelo tiene 41 años de edad y nació en la ciudad de Medellín. Sin embargo, vive en Bogotá desde hace más de 17 años, dedicándose al reciclaje. || […] hace 15 años formó una familia en la capital [Bogotá] con su compañera Yamile Rico Montoya, de cuya relación nacieron dos menores de 7 y 6 años de edad, actualmente. El 29 de junio de 2011 el señor Ortiz Agudelo fue capturado con otras 3 personas (entre las cuales se encontraba su compañera) en el sector que es conocido como el Bronx en la ciudad de Bogotá. […] fue enviado a la Cárcel Modelo de Bogotá, de acuerdo a la medida de aseguramiento […] || Actualmente […] está siendo procesado por el delito de 'tráfico, fabricación y porte de estupefacientes'. […] || Desde el 1° de julio de 2011 hasta la fecha, […] se encuentra recluido en el lado B del cuarto piso del patio 5, pasillo 14, de la Cárcel Modelo. || Durante el tiempo que ha estado recluido […] ha guardado un buen comportamiento y no ha tenido ninguna anotación en su prontuario por faltas disciplinarias. || […] para conseguir medios de subsistencia […] se dedica a lavar la ropa de los demás internos. […]"

[708] Dice la tutela al respecto: "[…] para junio de 2011, momento en el cual entró el señor Ortiz Agudelo a la cárcel Modelo, la capacidad de este centro de reclusión era de 2.907 cupos y estaba habitada por 6.755 internos, dando como resultado un 132.4% de hacinamiento. Sin embargo, a pesar de los índices que se presentaban, actualmente, con los mismos cupos, en la Modelo se encuentran recluidos 7.592 internos, llegando a un 161.2% de hacinamiento. De esta forma, durante los 10 meses que ha estado recluido mi defendido, la tasa de hacinamiento de la cárcel Modelo ha aumentado en poco menos de 30 puntos. […]"

[709] Se expone la situación en los siguientes términos,

"Sólo en el patio 5°, en el cual se encuentra viviendo el señor Ortiz Agudelo, habitan 1990 internos. Y, en el pasillo 14 concretamente, que tiene una capacidad para 41 personas, actualmente habitan aproximadamente 164 internos. || Dadas estas cifras, mi poderdante no cuenta con una celda en la cual habitar, por lo que se ha visto obligado a dormir en una colchoneta (de aproximadamente 0.9 x 1.40 metros) en el suelo del pasillo. || En las celdas, aunque están construidas para 2 personas, viven entre 4 y 5 internos. Sin embargo, a pesar de esto, todas están ocupadas. Por eso, al igual que mi defendido, un total de aproximadamente 80 internos se ven obligados a dormir en el pasillo, por no contar con espacio en las celdas. || De los 80 internos que duermen en el pasillo, aproximadamente 60 duermen en el suelo, como es el caso del [accionante], y 20 duermen en una especie de 'cambuches' que los mismos internos han construido, amarrando las colchonetas al techo, como hamacas. || […] además de no tener un espacio personal mínimo para habitar, […] tampoco cuenta con una cama y cobijas para protegerse del frio en la noche. Puesto que no ha recibido ninguna dotación, la colchoneta y cobijas con las que cuenta se vio obligado a conseguirlas por sus propios medios. […]".

(ii) *Condiciones climáticas extremas*. Se insiste en que las inhumanas condiciones a que es sometido, se agravan de manera drástica, debido al frio y la humedad a que igualmente está sometido él, así como también el resto de los reclusos. El frío entra a las celdas y pasillos sin protección, cuando llueve el agua entra y los moja; "muchas veces teniendo que escoger entre cubrirse de la lluvia o evitar el frio".[710]

(iii) *Las condiciones de higiene básicas; el baño*. La acción de tutela denuncia la pésima infraestructura de baños con que cuenta el Establecimiento para poder atender las solicitudes de los internos. El pasillo 14 tiene un baño para 164 internos recluidos allí. Dos (2) duchas y dos (2) inodoros, en un espacio terminado en concreto, sin enchapes, razón por la que la humedad afecta las paredes. Adicionalmente, teniendo en cuenta la cantidad de personas hacinadas en el pasillo en el que el accionante duerme, por la noche no pueden moverse para ir al baño; "[…] *los internos se han visto obligados a orinar en botellas y defecar en bolsas (que los mismos internos denomina como 'chicheros'). || Muchas de las bolsas con los deshechos, a pesar de la prohibición interna que tienen los mismos presos, son arrojadas en el patio o en el mismo pasillo, creando una situación de insalubridad*." Los días de visita la situación se agrava, porque el baño es destinado a los familiares y allegados de las personas recluidas, que deben compartir otro baño con otras 40 personas más (es decir, ese día el baño es para 200 personas).

(iv) *Calidad de la alimentación*. La calidad de la alimentación es pésima. Afecta la salud y la integridad de los internos, como ha sido probado por instituciones competentes en la materia. Se sostiene al respecto: "*Hace aproximadamente un (1) año, la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, ordenó el cierre de los comedores por problemas de salubridad. Y a pesar de que han realizado exámenes periódicos para ver si ya existen condiciones adecuadas para los internos, la Secretaría de Salud ha considerado que éstas no han mejorado, razón por la cual los comedores siguen clausurados. || Por esta razón, el señor Ortiz Agudelo y los 1990 internos del patio 5 se han visto obligados a recibir los alimentos y comer en el mismo patio, en las condiciones de salubridad descritas en los hechos 21, 22 y 46, rodeados de basura y excrementos.*" Personas como el accionante, que carecen de recursos propios, deben comer a las seis de la mañana, a las once y media del día y, por última vez, a las dos de la tarde. Por tanto, personas como el accionante deben pasar cerca de 16 horas (de las dos de la tarde a las seis de la mañana del día siguiente) sin alimentación, pasando hambre y sufriendo las afecciones a la salud que tener tanto tiempo el estómago vacío puede implicar. Producto de las condiciones en que son entregados los alimentos, el accionante y otros internos se han intoxicado. "*Por ejemplo, las sardinas, que es un elemento que comúnmente hace parte del almuerzo, es un alimento que sabe que no*

[710] Añade la tutela al respecto: "[…] por la dificultad de lavar adecuadamente sus cobijas, cuando llueve, la humedad produce olores muy fuertes que impiden dormir al [accionante]".

puede consumir porque sabe que normalmente produce vómito y diarrea a los internos." Quienes tienen dinero compran alimentos; quienes no prefieren pasar hambre antes de enfermarse, en especial, teniendo en cuenta las condiciones de prestación del servicio de salud.

(v) *Afectación a la salud y acceso al agua*. Para la acción de tutela, las condiciones de alimentación, de higiene, sumadas al mal servicio médico que se les presta, constituyen un conjunto de graves violaciones a su derecho fundamental a la salud. Mientras el accionante ha estado en la cárcel, se han presentado epidemias (de influenza y paperas), que dieron lugar a jornadas de vacunación. No se han dado revisiones ni exámenes de salud a las personas privadas de la libertad en la Cárcel.

El acceso del agua, además de lo dicho acerca de los baños, está restringido, es escaza y, además, de mala calidad. En el pasillo 14, donde está el accionante, el agua es suministrada en horas de la mañana, únicamente entre las 3:00 am y las 4:30 am. El accionante se ve obligado a bañarse con agua fría a esas horas, por un tiempo aproximado de 30 segundos, teniendo que soportar las bajas temperaturas que se presentan a esa hora. Además, se alega "[…] *durante este tiempo de la mañana los internos se ven forzados a recolectar el agua necesaria para abastecerse el resto del día*." En dos canecas grandes recolectan el agua que necesitan para bajar los inodoros, limpiar los baños, los pasillos, lavar la ropa y los platos de los 164 internos que habitan el pasillo 14. Entre las 5 y las 6 de la tarde vuelven a tener acceso al agua, pero la presión es muy baja, razón por la cual casi ni llega al cuarto piso. Esta escasez, sostiene la tutela impide "[…] *lavar adecuadamente su ropa, y limpiar apropiadamente los pasillos y las celdas que habitan. Producto de lo anterior, los pasillos, el patio y las cobijas de los internos permanecen sucios, produciendo fuertes olores*." Además de ser poca en cantidad, es mala en calidad, presenta problemas de salubridad y calidad, pues no es potable. Es sedimentada, tiene un aspecto amarillo y, las personas recluidas se han enfermado al consumirla. Para hervirla, usan peligrosos cables y resistencias que meten en una olla. Además las alcantarillas están tapadas. Los internos usan herramientas para destaparlas, pero hace un tiempo, ya no lo logran más. El contenido de las cañerías se ha estado devolviendo.

(vi) *Ausencia de recreación*. Finalmente, la acción de tutela sostiene que la ausencia de cualquier tipo de actividad recreativa evidencia la falta de interés de la institución en la resocialización de los internos o en cualquier tipo de bienestar personal, con miras a la mejor reinserción social. La única actividad que existe en este sentido, es creada y generada por los propios internos: partidos de fútbol. A parte de esto y una cancha de básquet, no hay nada más para hacer.

(vii) *Argumentos y solicitud*. El señor Ortiz Agudelo solicitó al juez que tutelara su derecho a la dignidad humana, pues considera que a la luz de

la Constitución Política, la jurisprudencia y doctrinas constitucionales, y la Carta Internacional y Regional de Derechos Humanos, el estado de cosas de su reclusión en que se encuentra implica una violación constante de este derecho en conexidad con muchas otras garantías constitucionales. La acción de tutela identifica cada uno de los hechos narrados que constituyen violaciones al derecho fundamental a no ser sometido a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes: (1) la situación de hacinamiento en que se encuentra el accionante, al igual que el resto de personas recluidas en el Patio 5° (concretamente, en el pasillo 14 del piso 4° del Patio 5°); (2) el no contar con espacios ni condiciones adecuadas para dormir (el lugar, la dotación mínima, las condiciones climáticas, de humedad y sanidad –especialmente, prevención de plagas y animales–, así como la seguridad para poder reposar); (3) la falta de espacios de recreación y esparcimiento; (4) la negación o falta de tratamiento médico adecuado y la ausencia de una ambiente salubre; (5) la no prestación adecuada de servicios públicos básicos en la cárcel Modelo: acueducto y alcantarillado. La tutela resalta que las actuales condiciones de reclusión del accionante en la cárcel Modelo constituyen un perjuicio irremediable de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, por lo que se requiere y demanda la acción del juez de tutela. Se trata de daños inminentes, graves, que demandan medidas urgentes e impostergables.

(viii) *Petición de excarcelación*. Ahora bien, teniendo en cuenta el estado de cosas del Sistema carcelario y penitenciario, el accionante considera que esta medida urgente e impostergable es la '*excarcelación*'.[711] Seis (6) razones dan la tutela para sustentar su solicitud. Primero, el accionante tiene un fuerte arraigo en Bogotá, lo que hace imposible reubicarlo en otra prisión del país (su familia están en Bogotá, su esposa está en recluida en la cárcel del Buen Pastor en Bogotá y sus dos niños están con ella).[712] Además, supondría limitar su derecho a la defensa, pues se le aleja del lugar en el cual se llevan a cabo las actuaciones de su proceso, tal como lo ha indicado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.[713] Segundo, se alega que no hay lugar a traslado porque las situaciones que configuran los tratos crueles, inhumanos o degradantes son de carácter sistemático y generalizado en el sistema carcelario colombiano. Las autoridades carcelarias y las cifras de las entidades oficiales y de control, demuestran la situación denunciada masivamente por las personas privadas de la libertad, sus familiares y

---

[711] La acción de tutela solicitó expresamente al juez de tutela "ordenar a la Nación, Ministerio de Justicia, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, o a quien corresponda, que en el término de 48 horas ordene la 'excarcelación' del señor Jhon Mario Ortiz Agudelo, y en su lugar decrete las medidas que considere necesarias para proteger el interés de la comunidad, pues no existen otros medios para evitar el sometimiento de mi poderdante a los tratos crueles, inhumanos y degradantes que se encuentran sufriendo actualmente.".

[712] Se dice al respecto: "A pesar de haber nacido en la ciudad de Medellín, desde hace 17 años el [accionante] se estableció en Bogotá en donde formó una vida y una familia. […] tiene dos hijos menores de 6 y 7 años, por quienes responde de acuerdo a lo que puede conseguir. Puesto que el señor […] fue capturado junto con su compañera, actualmente ella se encuentra recluida en la cárcel el buen pastor, también en Bogotá. "

[713] Se hace referencia al informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en las Américas, OEA, del 31 de diciembre de 2011, elaborado por la Comisión (CIDH).

allegados y múltiples sectores de la sociedad. Se afirma, a partir de los diagnósticos existentes, que el hacinamiento es un problema creciente y en aumento. Además, se sabe que no puede ser contenido por las medidas con las que actualmente se le pretende enfrentar. La acción de tutela reconoce los límites de sus afirmaciones, debido a la escasa y contradictoria información con que se cuenta, pero es claro que la situación tiende a agravarse con celeridad. De hecho, se alega que las nuevas edificaciones incurren en problemas estructurales que son cuestionables, por promover desde su diseño, condiciones degradantes y contrarias a la dignidad humana.[714] En este contexto de problemas estructurales, indicó la tutela, el colapso del sistema de salud de las cárceles y penitenciarias ocupa un lugar especial, así como las condiciones de higiene y salubridad. El tercer argumento, consiste en señalar que la nueva cultura penitenciaria ha promovido una serie de reglamentos y parámetros disciplinarios contrarios al respeto de la dignidad humana y derechos fundamentales en general. Tal como se dijo, desde su diseño y construcción misma. En cuarto lugar, la función preventiva, que lo obliga a tomar medidas inmediatas orientadas no sólo a que cese la violación de derechos, sino también a prevenir eventuales violaciones futuras. Quinto, el accionante no puede ser trasladado a la Cárcel Distrital de Bogotá, debido a que no reúne las condiciones y requisitos legales y reglamentarios para poder ser recluido allí, tanto por su perfil como delincuente, como por el hecho de que actualmente también hay allí una situación de hacinamiento. Finalmente, la acción de tutela alega que ordenar judicialmente la excarcelación de un preso no es una medida descabellada o irrazonable, pues ya se ha adoptado en otras jurisdicciones. La acción de tutela hace referencia a decisiones judiciales tomadas en Honduras y en los Estados Unidos de América. En ambos casos, se indica, los jueces adoptaron decisiones similares a las que se le pide adoptar al juez de tutela en el presente caso, ante situaciones parecidas, con base en argumentos similares fundados en referentes normativos basados en la dignidad humana.[715] A estos casos, se sumarían otras sentencias judiciales,

---

[714] Dice la acción de tutela: "además del hacinamiento que sigue siendo muy grave a pesar de la construcción del ERON, en las nuevas instalaciones de la Cárcel Picota, a pesar de ser tan recientes, se presentan graves problemas de luz, ventilación, frio y acceso a zonas de recreación. Y que, de ser trasladado a ese centro de reclusión, el señor Ortiz Agudelo se vería igualmente sometido a soportar tratos crueles, inhumanos y degradantes. || Uno de los mayores problemas del ERON de La Picota son la ventilación y el acceso a luz natural que, por sí mismos, constituyen igualmente un trato cruel, inhumano y degradante. Al respecto, la regla 11 de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos resalta la importancia de tener un acceso adecuado a la luz natural y ventilación, que permita a los reclusos realizar sus actividades. […] Adicionalmente, estos problemas de iluminación y ventilación, añadidos a que la estructura está construida en material de concreto, han generado serios problemas de frío. Tanto los internos como los guardias han reconocido que al interior del ERON, a pesar de ser una construcción nueva, se siente mucho frío durante todo el día […] particularmente, en las noches y en la madrugada […]."

[715] Honduras. Fiscal Especial de Derechos Humanos, John Cesar Mejía, interpuso el recurso de habeas corpus a favor de 7 reclusos ubicados en la celda 20 o celda de castigo de la Penitenciaria Nacional de San Pedro Sula, departamento de Cortés, en Honduras [Corte Suprema de Honduras. Sala Constitucional, sentencia del 7 de marzo de 2007. Expediente 711-06]. año 2011 en Estados Unidos. En este caso (*Brown v. Plata*) [Supreme Court of the United States of America. N° 09-1233. Edmund G Brown, Jr., Governor of California, Et al., Appellants V. Marciano Plata Et al.,On Appeal from the United States District Courts for the Eastern District and the Northern District of California – May 23, 2011], la Corte Suprema de Justicia analizó dos *class actions* y el

que también adoptan decisiones '*creativas*' que permitan enfrentar la complejidad del problema carcelario, como ha ocurrido en Costa Rica[716] o Argentina.[717] Incluso, se indica, hay poderes ejecutivos de la región que han tomado en el pasado decisiones similares.[718]

---

fallo del Tribunal de los tres jueces del PLRA, que ordenó al Estado de California la disminución de las sobrepoblación carcelaria, que era de más del 200%, hasta alcanzar un porcentaje menor al 137,5% de sobrepoblación, lo que implicaba una reducción de casi 46.000 personas. || En este caso, la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos afirmó, entre otras cosas: (i) que el hacinamiento es la principal, más no la única causa, de las deplorables condiciones de reclusión, en especial en lo relacionado con la prestación del servicio médico; (ii) que la creación de más cárceles no es la única solución viable, pues, a pesar de haberse ordenado soluciones estructurales de construcción y mejoramiento de los centros carcelarios varios años atrás , éstas resultaron insuficientes para reducir de manera efectiva la cantidad de personas recluidas, (iii) que estas condiciones afectan los derechos de los reclusos consagrados en la Octava Enmienda, en relación a la prohibición de ser sometido a trato crueles, inhumanos y degradantes, teniendo en cuenta que el Estado debe garantizar unas condiciones de vida mínimas, que sean acordes con la dignidad humana, a las personas recluidas. || […] en ese mismo fallo, uno de los argumentos que desestimó la Corte Suprema estadounidense era que la liberación de presos podría implicar un problema de seguridad pública. Según distintos análisis estadísticos, se comprobó que las personas que eran excarceladas, por las condiciones de reclusión, se reincorporaban más fácil a la sociedad civil. Sin embargo, la Corte reconoció que las cárceles forman parte del Estado californiano y, por tanto, la determinación de qué personas abandonarían los centros de reclusión, era una facultad exclusiva del sistema de administración penitenciaria, por lo cual le concedió un término de dos años para que definiera los reclusos que serían dejados en libertad."

[716] Dice la acción de tutela al respecto: "En Costa Rica, por ejemplo, en el año 2000 el señor Eduardo Quesada Morán interpuso el recurso de amparo en contra del Centro de Atención Institucional de San José y del Juzgado de la Ejecución de la Pena del Primer Circuito de San José, argumentando que las condiciones en las que vivía el centro penitenciario atentaban contra su dignidad humana. Según la descripción de los hechos: el señor Quesada Morán no tenía un lugar donde dormir; población del centro carcelario duplicaba su capacidad; la higiene y salubridad del centro eran deplorables; la violencia entre los presos era constante y llegaba a puntos extremos en los cuales los nuevos reclusos eran violados o extorsionados. || Frente a los cargos presentados, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica recordó que en el año 1996 (sentencia 1032-96), ese mismo tribunal ya había hecho un pronunciamiento frente las deplorables condiciones de reclusión. Por tal motivo, había ordenado a los organismos administrativos del país, adoptar políticas públicas que garantizaran unas condiciones de vida digna para los presos, particularmente del centro penitenciario en el cual se encontraba recluido el señor Quesada Morán. || Al valorar que 14 años después de la orden, las condiciones de reclusión seguían siendo similares y no respondían a los estándares mínimos para el tratamiento de los reclusos del Consejo Económico Social de Naciones Unidas. En consecuencia, el alto tribunal optó por ordenar al Gobierno costarricense que, a partir de la comunicación de la providencia, no permitiera 'el ingreso de más privados de la libertad en el Centro de Asistencia Institucional de San José'. Además ordenó que en el plazo de un año, la Administración Penitenciaria debería 'disminuir paulatinamente la población penal hasta llegar a la capacidad real de ese centro carcelario'. Así, si bien no se le concedió la libertad al señor Quesada Morán, sí se tomaron una serie de medidas para proteger sus derechos, como la orden de prohibir la entrada de más reclusos a los centros carcelarios y penitenciarios, que van más allá de las soluciones estructurales tradicionales de ordenar la construcción de más cárceles."

[717] Con relación al caso argentino dice la acción de tutela: "La Corte argentina estimó que las condiciones de vida en las cárceles, que datan desde el año 2003, implicaban un trato cruel, inhumano y degradante, por ende, ordenó: 'a) cesar, en un plazo no mayor a los sesenta días la detención en comisarías y demás dependencias policiales, de los menores y enfermos que se encuentren a su disposición. Y b) en lo sucesivo, no admitan ni dispongan la detención de personas que reúnan tales condiciones en dichas dependencias'. Además, ordenó que en la medida de lo posible, los jueces de la Provincia de Buenos Aires 'deberán ponderar nuevamente la necesidad de mantener [a cualquier recluso] en dicha situación o bien, disponer medidas de cautela o formas de ejecución de la pena menos lesivas'."

[718] Se cita al respecto el caso de Venezuela, en la acción de tutela.

Expediente T-3647294. La segunda acción de tutela en contra de la Cárcel Nacional Modelo de Bogotá, fue presentada el veintinueve (29) de mayo de dos mil doce (2012), por Wilfredo Mesa Rosero, apoderado por un abogado del grupo de interés público de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes.[719] Esta acción de tutela es similar a la anterior y emplea el mismo marco conceptual y jurídico que la acción de tutela anterior, refiriéndose, por supuesto, a la situación concreta y específica del señor Mesa Rosero. Así, en su condición de recluso de la cárcel Modelo de Bogotá acusó a las mismas autoridades carcelarias y penitenciarias de violarle los mismos derechos fundamentales alegados por el señor Ortiz Agudelo, con quien comparte la crueles, inhumanas y degradantes condiciones a que son sometidas la generalidad de las personas privadas de la libertad. El señor Mesa Rosero alegó mediante su apoderado la grave situación de salud que afecta la movilidad de sus brazos. Teniendo en cuenta la similitud de los cargos presentados, la Sala de Revisión se referirá a continuación únicamente a aquellos hechos, argumentos o solicitudes que se ocupen específicamente de la situación del señor Mesa Rosero. Residente en Bogotá, manifiesta en la tutela, dedicarse al negocio del calzado y tener dos menores de edad a su cargo. Fue condenado por el delito de hurto calificado. Además, se encuentra sindicado por el delito de fabricación y porte ilegal de armas de fuego en concurso con lesiones personales, y está siendo procesado por el Juzgado 45 Penal Municipal de conocimiento. El accionante ingresó el seis (6) de mayo de dos mil once (2011). Se encuentra en el patio 5°, piso 4°, lado B, Pasillo 13 del establecimiento carcelario La Modelo. El pasillo 13 tiene capacidad para 40 personas y actualmente habitan allí 160 internos. El accionante duerme en una colchoneta "*que logró conseguir por sus propios medios cuando ingresó al establecimiento carcelario.*" Las condiciones en que se duerme en este pasillo, al igual que las condiciones de higiene básicas, son similares a las expuestas en la tutela anterior. El señor Mesa Rosero reclama especial atención a su situación de salud la cual está afectada, si bien no por una urgencia, sí por un malestar que compromete su integridad personal.[720] La petición de la tutela del señor Mesa Rosero es análoga a la presentada por el señor Ortiz Agudelo, a saber: la 'excarcelación'.[721] Los fundamentos jurídicos

---

[719] El abogado Manuel Alejandro Iturralde Sánchez.

[720] Dice al respecto la tutela: "Debido a que [el accionante] sufrió un accidente donde se fracturó sus dos brazos hace un par de años, padece de constantes dolores que limitan su movilidad. El señor Mesa Rosero no ha recibido la atención ni rehabilitación adecuada en el establecimiento carcelario La Modelo, por sus problemas de movilidad en los brazos. || A pesar de que […] ha tenido citas con el médico general del servicio de salud del establecimiento carcelario, donde ha manifestado su dolencia en los brazos, y ha solicitado una remisión a un médico ortopedista, su solicitud ha sido ignorada y de esta manera negada." Su historia médica está en la Picota, donde sufrió un accidente que le ocasionó la lesión, pero Caprecom no tiene centralizada la información de los reclusos a su cargo, se alega, y además, en el control médico realizado al accionante al ingresar a la Modelo, no le diagnosticaron su problema de movilidad ni le ordenaron tratamiento.

[721] Expresamente se solicitó "ordenar a la Nación, Ministerio de Justicia, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, o a quien corresponda, que en el término de 48 horas ordene la 'excarcelación' del señor Wilfredo Mesa Rosero, y en su lugar decrete las medidas que considere necesarias para proteger el interés de la comunidad, pues no existen otros medios para evitar el sometimiento de mi poderdante a los tratos crueles, inhumanos y degradantes que se encuentran

de la petición son semejantes a los presentados previamente, incluyendo dentro de ellos, la imposibilidad del traslado debido a que se afectaría su específica situación personal.[722]

9.2.3.2. *Respuestas de las entidades*

La respuesta de las autoridades carcelarias en aquel momento, claramente no fue adecuada ni suficiente, teniendo en cuenta la cantidad de derechos fundamentales comprometidos, y la magnitud de las violaciones y amenazas a las que evidentemente los accionantes son sometidos. Sin importar cuál es su condición (sindicados o condenados), se trata de personas que tienen derecho a la igual protección de su dignidad y del resto de sus derechos. El estar pagando una condena o estar sometido a una medida de seguridad, en modo alguno elimina la condición de ser humano o de persona. Las limitaciones a las que se les puede someter a los accionantes, son a aquellas que sean razonables y proporcionadas para que se puedan cumplir los cometidos del sistema penal, herramienta que, como se dijo, es de uso excepcional. Como se indicó previamente, las autoridades penitenciarias y carcelarias, desde el momento en que se iniciaron estos procesos y actuaciones judiciales hasta el presente han avanzado en la adopción de un variado tipo de medidas para superar el estado de cosas actual. Pero las respuestas presentadas al juez de tutela de instancia, en su momento, le obligaban a proteger los derechos invocados de las amenazas y las violaciones sometidas a su consideración.

[i] *El Ministerio de Justicia y del Derecho*. En el primero de los procesos (Expediente T-3554145), sobre los derechos del señor Ortiz Agudelo, el Ministerio de Justicia y del Derecho alegó que no debió haber sido vinculado al proceso, por considerar que las acusaciones presentadas por los accionantes se refieren a asuntos de competencia exclusiva de una dependencia específica del Estado.[723] No obstante se reconoció que es verdad que existe un problema de hacinamiento y que, además, está en aumento. El Ministerio indicó que se está enfrentando el problema con la construcción de más cárceles, debido al '*crecimiento exponencial de la población privada de la libertad*'. La situación, sostuvo, ha obligado al Gobierno Nacional "*a pensar en la necesidad de acudir*" a la construcción de nuevos establecimientos penitenciarios y la ampliación y restructuración de algunos establecimientos existentes con el fin de poder brindarles mejores condiciones a la población penitenciaria en el país. No obstante se advirtió que este camino de solución tiene sus límites, debido a sus altos costos. De hecho, se afirma que teniendo en cuenta el valor de la solución propuesta, por un lado, y

---

sufriendo actualmente."

[722] En el caso del señor Mesa Rosero, éste alegó haber nacido en Bogotá, donde reside de manera permanente. Tiene a cargo a sus padres e hijos [ella ama de casa y él dedicado al negocio del calzado], en Ciudad Bolívar, del Distrito de Bogotá. Es padre de tres niños menores de edad que viven en la ciudad de Bogotá con la madre de los menores.

[723] Para el Ministerio de Justicia y del Derecho la normatividad vigente establece que la autoridad competente en todo lo referente al tema de infraestructura carcelaria es la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios.

la escasez de recursos por otra, el Ministerio considera que se debe pensar en nuevas cárceles, que se construyan mediante modelos de concesión. No le corresponde a esta Sala entrar a analizar o a evaluar la constitucionalidad de dicha solución dentro del presente proceso; pero sí resalta que la medida de concesionar a personas o entidades privadas establecimientos penitenciarios y carcelarios, debatible y polémica para algunos,[724] se considera necesaria, precisamente porque el Estado no tiene el presupuesto para poder asumir el costo que supone la construcción de nuevos cupos carcelarios.[725] El Ministerio informó haber conformado un Comité Asesor para la creación de un plan maestro de cárceles, entendiendo por éste, *"el conjunto de estrategias, programas y proyectos de inversión de recursos para la adquisición de terrenos, construcción, refacción y equipamiento de los establecimientos de reclusión del orden nacional, cuyo objetivo principal es el de modernizar la infraestructura carcelaria, para erradicar los altos índices de hacinamiento.*" Para el Ministerio la construcción de nuevos establecimientos es 'inaplazable', *debido a que los centros de reclusión fueron diseñados, en muchos casos,* '*hace varias décadas*' y son edificaciones que '*no cuentan con las especificaciones técnicas para servir como establecimientos penitenciarios y carcelarios*'. Se mencionó tener varios programas encaminados a brindar bienestar y buscar la resocialización, mencionando las áreas a que se destinan, sin hacer referencia a ninguno en concreto, ni a la información que indique cuál es su diseño y si se están implementando en realidad. Finalmente, sobre la alimentación, el suministro de utensilios de aseo, elementos de dotación de celdas y prestación del servicio de agua, el Ministerio consideró 'necesario recordar' que el INPEC cuenta con la obligación constitucional y legal, y las correspondientes destinaciones presupuestarias para dar a toda persona privada de la libertad: "[…] *'la alimentación de los internos y la dotación de elementos y equipos de trabajo, sanidad, didácticos, deportivos, de recreación y vestuario para condenados y todos los recursos materiales necesarios para la correcta marcha de los establecimientos de reclusión'.*" En la segunda de la acciones

---

[724] El modelo de concesionar cárceles a personas jurídicas privadas ha recibido críticas, por ejemplo, en Estado Unidos de América, país que ha implementado este tipo de políticas. Se las promueve, advirtiendo que son una solución real y posible a la crisis carcelaria y que, implementada adecuadamente y con la debida regulación del Estado, puede ser favorable. De otra parte, Se cuestionan los efectos indeseables e incentivos perversos que ha generado el interés de lucrarse con la presencia de más personas recluidas en prisión, por más tiempo y a más bajo costo, por ser más rentable.

[725] Dijo al respecto el Ministerio: "[…] Mediante estos programas, se busca la creación de 26.000 nuevos cupos penitenciarios a nivel nacional, algunos de ellos destinados a remplazar varios de los centros de reclusión existentes, así como la readecuación y reubicación de otros. Para concretar este propósito se firmó un convenio entre el Ministerio del Interior y de Justicia, el INPEC y la Corporación Andina de Fomento –CAF–, en julio (07) de 2011. Esta última entidad estará a cargo de la estructuración de un modelo financiero que permita concesionar la construcción y algunos servicios penitenciarios (excluida la vigilancia y la custodia) para visibilizar los proyectos requeridos. || Tal estructura financiera y la necesidad de acudir a la figura de la concesión, está justificada por la falta de presupuesto para acometer las obras de infraestructura y el mantenimiento de las mismas, por cuanto la Nación sólo cuenta con recursos que no superan los cien mil millones de pesos ($100.000.000.000), cifra que sólo cubriría el costo de un complejo penitenciario (máximo 4.500 cupos)."

de tutela [Expediente T-3647294, caso del señor Mesa Rosero] el Ministerio de Justicia y del Derecho nuevamente solicitó ser desvinculado, "*por falta de legitimación en la causa por pasiva*". A su parecer, "[…] *conforme con el Código Penitenciario y Carcelario, todo lo referente a la alimentación, entrega de útiles de aseo, dotación de las celdas e infraestructura, concierne a la Dirección General del INPEC y a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, USP, bajo una potestad discrecional que ejerce con total apego al principio de legalidad y en uso de la autonomía administrativa que le concede la ley*."[726]

[ii] *Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC*. El INPEC también participó en los dos procesos para decir que no era su responsabilidad lo que ocurría. En el marco del primer proceso de acción de tutela, [727] la Jefe de Oficina Asesora Jurídica del INPEC sostuvo que de acuerdo a la ley (artículo 38, Ley 906 de 2004[728] y artículo 14 del Código Penitenciario y Carcelario, Ley 65 de 1993), corresponde al Gobierno Nacional por conducto del INPE*C,* '*la ejecución de la pena privativa de la libertad impuesta a través de una sentencia penal condenatoria, el control de las medidas de aseguramiento, del mecanismo de seguridad electrónica y de la ejecución del trabajo social no remunerado*', esto es, se sostiene, que el INPEC ejecuta las órdenes judiciales que en tal sentido se profieran, pero en ningún momento dispone en dónde debe cumplirse la sanción condenatoria o medida de aseguramiento. || *Sobre el particular queda claro que, los competentes para satisfacer las necesidades en cuanto la detención domiciliaria, se encuentra en cabeza del Despacho Judicial en Conocimiento. Resultando la falta de legitimidad en la causa por la pasiva respecto de la Dirección General del INPEC.*" En el segundo proceso de acción de tutela contra la Cárcel Modelo de Bogotá, el INPEC también solicitó al juez que los desvinculara, "[…] *que su pronunciamiento sea dirigido a la* falta de legitimidad por pasiva." Las decisiones de excarcelar a alguien, no le corresponden.[729]

---

[726] Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho, Expediente T-3647294, folios 112 a 122.
[727] Expediente T-3554145, folios 102 a 106.
[728] La norma en cuestión fue reproducida por la intervención del INPEC así: "así: 'Artículo 38. De los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad conocen: 1. De las decisiones necesarias para que las sentencias ejecutoriadas que impongan sanciones penales se cumplan. || 2. De la acumulación jurídica de penas en caso de varias sentencias condenatorias proferidas en procesos distintos contra la misma persona. || 3. Sobre la libertad condicional y su revocatoria. || 4. De lo relacionado con la rebaja de la pena y redención de pena por trabajo, estudio o enseñanza. || 5. De la aprobación previa de las propuestas que formulen las autoridades penitenciarias o de las solicitudes de reconocimiento de beneficios administrativos que supongan una modificación en las condiciones de cumplimiento de la condena o una reducción del tiempo de privación efectiva de libertad. || 6. De la verificación del lugar y condiciones en que se deba cumplir la pena o la medida de seguridad. Asimismo, del control para exigir los correctivos o imponerlos si se desatienden, y la forma como se cumplen las medidas de seguridad impuestas a los inimputables […]."
[729] A juicio del INPEC, "[…] los competentes para satisfacer las necesidades en cuanto a la detención domiciliaria [según el Código Penitenciario y Carcelario], se encuentra en cabeza del despacho judicial de conocimiento. Resultando la falta de legitimidad en la causa por pasiva respecto de la Dirección General del INPEC." Intervención del INPEC, Expediente T-3647294, folios 123 a 124.

[iii] *Presidencia de la República de Colombia*. Frente a la segunda acción de tutela, mediante apoderada, la Presidencia solicitó ser desvinculada del proceso por "*inexistencia de legitimación en la causa por pasiva o, en su defecto, que deniegue la tutela por improcedente y por ausencia de violación de los derechos fundamentales cuya protección invoca el demandante mediante apoderado.*" A su parecer, la Presidencia de la República es un sujeto de derecho que "[…] *no está directa ni indirectamente relacionado con la situación planteada por el apoderado del accionante* […]".[730]

[iv] *Establecimiento Carcelario Modelo en Bogotá*. El Director de la Cárcel Modelo de Bogotá, TC (r) Dionicio Calderón Sánchez, solicitó al Tribunal que declarara la improcedencia de la tutela "[…] *teniendo en cuenta que no es de resorte nuestro darle una solución inmediata a cada uno de los inconvenientes expuestos en el escrito de tutela*". A su parecer "[…] *la tutela es un mecanismo de carácter residual*", por lo que solicitó "*declarar la improcedencia*" por cuanto considera que existen "*otros mecanismos para elevar las peticiones que aduce el tutelante.*"[731] Sin embargo, pese a ser ésta su petición ante el juez de tutela, el Establecimiento carcelario reconoció la situación que se vive en su interior, tal como fue señalada por los accionantes. El Director reconoció que existe una clara situación de hacinamiento en la cárcel Modelo,[732] pero a su parecer, se debe confiar en las medidas de traslados anunciadas por el gobierno. Resaltó, ante todo, la dificultad de poder cumplir su misión con escasos recursos humanos y materiales, en un establecimiento de más de medio siglo de antigüedad y sin las adecuaciones y refacciones mínimas: atender al doble de la población reclusa para la cual tal establecimiento fue diseñado. El señor Director es categórico al respecto: "*Respecto a las actividades* [y] *ocupaciones válidas para redención de pena de la población reclusa, actualmente el Establecimiento cuenta con un plan ocupacional de 3.034 cupos disponibles, es decir, existen los cupos para la población que realmente debería tener el Establecimiento*. […]." Constató la información de los accionantes, según la cual sí hay un espacio para la recreación (la cancha en el patio) y eventos que son organizados (el campeonato organizado por las personas recluidas). El Director de la Cárcel Modelo advirtió, que el día de la intervención en el proceso, "[…] *el área de psicosocial hizo entrega de kit de aseo y colchoneta al señor Wilfredo Mesa Rosero.*" El Director de la Cárcel aseguró que la distribución de alimentos en la institución es adecuada. Sostuvo que la alimentación se somete a rigurosos controles por parte de la Secretaría de Salud Distrital, que en la actualidad ha dado un concepto favorable a la alimentación dada. Confirmó que los horarios de alimentación eran ciertos, pero que son restricciones impuestas por motivos de seguridad y organización misma del penal, así como por la

---

[730] Intervención de la Presidencia de la República, Expediente T-3647294, folios 102 a 107.
[731] Intervención del Director de la Cárcel Modelo, Expediente T-3647294, folios 128 a 133.
[732] Dijo lo siguiente: "Respecto al hacinamiento, la población actual supera los 7.839 internos, de los cuales 3.283 son condenados, es decir, hay una sobrepoblación de más del 100% del cupo disponible con que cuenta el Establecimiento para albergar personas privadas de la libertad […]".

imposibilidad de utilizar el comedor de la parte SUR. No se aclararon las razones. En cuanto al acceso al derecho a la salud del accionante, el Director de la cárcel dijo que ya se había tenido acceso a ella y que el accionante (el señor Mesa Rosero) ya estaba recibiendo el tratamiento requerido. Finalmente, el Director de la cárcel Modelo advierte que el alto índice de hacinamiento

> "[…] no se ha presentado por desidia o complacencia del Instituto y menos aún de este Establecimiento, dicha situación obedece a una Política Criminal y Penitenciaria que está en cabeza de las altas esferas que componen a las tres ramas del poder público de nuestro Estado."

Cabe señalar que el concepto del Director de la Cárcel no fue considerado por la sentencia de primera instancia (Sala del Tribunal Superior) inicialmente proferida, porque se allegó el mismo día que se dictó sentencia. Inicialmente, se dice, porque esta sentencia fue anulada posteriormente por la Corte Suprema de Justicia para que, además, fueran vinculadas dos autoridades determinantes para el caso: el juez de medidas y de ejecución de penas, que tiene un papel determinante en la decisión de la concesión de la libertad del accionante que está solicitando la excarcelación, y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que juega un rol determinante en la definición de los asuntos presupuestarios del Sistema penitenciario y carcelario.

[v] *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*. El treinta (30) de julio de dos mil doce (2012), el Ministerio participó en el proceso de la referencia, para indicar que no tiene competencia alguna con relación a los asuntos que se ventilan en el proceso de la referencia. Por medio de apoderada, "[…] *el Ministerio solicitó que se rechace o declare como improcedente la acción instaurada respecto de éste, y en todo caso absolverlo de las súplicas de la tutela.*" Luego de hacer referencia al Decreto 4151 de 2011 (art. 2°), se dijo que la acción pretende que el Ministerio "[…] *usurpe funciones propias de otras entidades, y que disponga además, recursos financieros que ya fueron asignados y situados a otros órganos del presupuesto para atender y proteger los derechos fundamentales objeto de esta acción, para lo cual debe tenerse en cuenta las funciones asignadas en el Decreto 4712 de 2008* […]". Se advierte que "[…] *la Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público no puede legalmente satisfacer las pretensiones del actor, no sólo porque no determinó ni tiene incidencia en ejercicio de funciones con los hechos que dan origen a la presente acción sino también que el fondo de la determinación de las políticas de ejecución de los recursos destinados a población carcelaria está a cargo del INPEC.*"[733]

---

[733] La entidad añadió lo siguiente en su participación en el proceso del señor Mesa Rosero: "Este Ministerio ha dado estricto cumplimiento a sus obligaciones constitucionales y legales, especialmente en lo relacionado con la función presupuestal y de giros, asunto en que ha sido especialmente diligente priorizando los giros correspondientes a las entidades encargadas de atender en forma directa las necesidades básicas de la población carcelaria del país, como ya se

[vi] *Juzgado Quinto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá*. El Treinta (30) de julio de dos mil doce (2012), el Juzgado participó en el proceso a petición de la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, para que se pronunciara con relación a la petición del accionante.[734] El Juez de Ejecución de Penas solicitó que se reconociera en el fallo de tutela que el Juzgado en cuestión no había violado los derechos del accionante y también solicitó que se le desvinculara del trámite de tutela. Para el Juzgado, "[…] *mientras no exista una decisión contraria a aquella que se deriva de la sentencia condenatoria proferida en contra del* [accionante],[735] *éste deberá continuar cumpliendo la pena de prisión que le fue impuesta por autoridad judicialmente facultada para ello en el centro de reclusión donde actualmente se encuentra privado de la libertad o en aquel que el INPEC asigne* […]" Indicó además que por el tiempo transcurrido, la solicitud de libertad no es posible.[736] No obstante, el Juez de Ejecución de penas y medidas de seguridad reconoció en su providencia que el estado de cosas alegado por el accionante es una realidad. Así, sostuvo lo siguiente: "[…] *no se desconoce el problema de hacinamiento en que se encuentran tanto las personas vinculadas a un proceso penal como aquellas que cumplen una pena de prisión impuesta por un juez competente para hacerlo, pues en las visitas que hace este operador judicial así lo percibe, no sólo de manera visual, sino por el comentario que recibe de los internos a su disposición* […]."

[vii] *Análisis de las respuestas*. Las respuestas del Ministerio, a propósito de las acciones de tutela contra la cárcel Modelo de Bogotá, permiten identificar por lo menos tres elementos claros. Por una parte, reconocer el estado de cosas alegado por las partes. Segundo, indicar que resolver este problema no es una competencia o una responsabilidad del Ministerio, sino de otra entidad, la recién creada Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, USPC. Y, tercero, indicar que la situación ha obligado al Gobierno y al Estado en general 'a pensar en adoptar' las medidas necesarias. Es decir, el Ministerio señaló al juez, la situación, que no es mi responsabilidad es cierta, y es tan grave que se está pensando en tomar medias que solucionen el problema. El reconocimiento de la situación es un deber del Ministerio, dada su gravedad, tal como lo hizo al declarar la emergencia carcelaria recientemente (especialmente por el estado del Sistema de salud). No obstante, considera que ese problema le corresponde resolverlo a otra

---

manifestó con la partida de $1.009.364.822.282 girados al INPEC para el año 2010, de $1.087.876.271.510 para el año 2011 y $ 1.202.174.529.951 para la vigencia actualmente en curso."

[734] Intervención del Juez Quinto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá, DC. Expediente T-3647294, folios 221 a 223.

[735] En este caso se ha de entender que el Juez hace referencia al señor Wilfredo Mesa Rosero, pues la sentencia, textualmente hace referencia al "*condenado Alvaro José Marín Arias* (sic)".

[736] Para el Juez, "[…] teniendo en cuenta el tiempo de privación de la libertad del penado, no hay la posibilidad jurídica que de dicho oficio o a petición del condenado o su apoderado se entre a estudiar de fondo un subrogado o sustituto penal que tenga que ver con la libertad condicional que pueda de conformidad con el estado de la ejecución de la pena, entrar a admitir su concesión. Mucho menos, la pena de prisión impuesta a la se encuentra cumplida [sic]."

entidad administrativa, recientemente creada para solucionar justamente ese tipo de situaciones carcelarias. Finalmente, luego de justificar por qué al Ministerio se le debía desvincular del proceso de tutela, se advierte que la principal solución que se está pensando es la construcción de más cárceles, precisamente, una camino que se ha denunciado como claramente insuficiente por varias entidades y reportes, oficiales y académicos. De hecho, como se resaltó, es una solución que debe implementarse con la asistencia de concesionarios privados, por cuanto el Estado carece de recursos para poder asumir los costos de la política en cuestión.

El resto de entidades que fueron vinculados a éstos trámites de acción de tutela (el INPEC, la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad correspondiente y el Director de la Cárcel Modelo de Bogotá), respondieron en sentido similar al que lo había hecho el Ministerio de Justicia y del Derecho, a saber: (i) admitieron la grave situación que la Cárcel Modelo de Bogotá atraviesa, al igual que el resto del Sistema penitenciario y carcelario, pero (ii) solicitaron ser desvinculados por no ser las entidades responsables de superar y resolver las violaciones y las amenazas de los derechos fundamentales de los accionantes. Las autoridades carcelarias sostuvieron que lo que busca el accionante es que se le conceda la excarcelación, asunto que es competencia de los jueces de la República. A su vez, el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad dice que no puede acceder a esa solicitud, puesto que las normas legales no contemplan dentro de las hipótesis posibles de libertad, el caso del accionante.

La Sala resalta que las participaciones de las autoridades penitenciarias y carcelarias reconocieron ampliamente la situación de crisis que se vive en la Cárcel Modelo. Además, hacen notoria la dura y difícil labor que representa para el INPEC y las autoridades de la Cárcel Modelo en particular, cumplir sus cometidos funcionales e institucionales, pues no se cuenta con los recursos materiales ni humanos, adecuados y suficientes para poder desarrollarlos y alcanzarlos. Es decir, las distintas entidades evidencian la violación sistemática y generalizada de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. Evidencian un estado de cosas contrario al orden constitucional vigente, en el que ninguna entidad aparece como directamente responsable. Se trata del *marasmo institucional* al que ha hecho referencia la jurisprudencia constitucional en el pasado,[737] y que se mencionó previamente en la presente sentencia.

Si se aceptaran los argumentos oficiales presentados por las diferentes autoridades carcelarias, sería forzoso concluir que ninguna de las entidades, ni la Presidencia de la República, ni el Ministerio del Interior y de Justicia, ni el INPEC, ni la Dirección de la Cárcel Modelo de Bogotá, serían responsables

---

[737] Corte Constitucional, Sentencia T-974 de 2009 (MP Mauricio González Cuervo); en este caso se resolvió entre otras, tutelar los derechos a la vida y la salud de una comunidad que se veía afectada ante las constantes inundaciones producidas por el desborde del río La Vieja.

de lo que ocurre allí. Pero no es posible aceptar todos los argumentos a la vez, pues se contradicen y anulan entre sí. Las entidades dicen que no les corresponde asumir las soluciones a la crisis de la Cárcel, pero que sí lo deben hacer otras de esas entidades demandadas. Así, la Presidencia y el Ministerio de Justicia y del Derecho, que para efectos de asuntos del ramo conforman Gobierno según la Constitución (art. 115), consideran que es responsabilidad del INPEC. En sentido similar se pronuncia el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El INPEC a su vez, considera que es un asunto que compete en materia a los actores gubernamentales, en los que respecta al diseño de la política, y en lo concreto, a la Dirección de la Cárcel. El Director de la Cárcel, a su turno, dice que él no cuenta con los recursos mínimos y necesarios para poder adelantar la labor que se le encomienda. Dice que la solución depende de quienes diseñan, planifican y organizan la política en general y no de quienes tienen que implementarla sin contar con los recursos que se requieren para poder hacerlo. Y en cualquier caso, advierte que su función como Director de la Cárcel es mantenerlo recluido, no decidir su libertad, función que corresponde a los jueces. Finalmente, los jueces consideran que no es una función suya determinar la salida de una persona por fuera de los parámetros de la ley, por lo que la petición le corresponde atenderla es a las autoridades que diseñan la política, no a un juez de ejecución de penas y medias de seguridad.

En cualquier caso, a la vez que cada institución sostenía que no era su responsabilidad atender los reclamos de las dos acciones de tutela contra la Cárcel Modelo de Bogotá, acumuladas en el presente proceso, se insiste, reconocía abiertamente la situación alegada respecto al estado de cosas contrario al orden constitucional vigente. Para el Gobierno es porque el INPEC no ejecuta los recursos, para el INPEC es porque no se le dan los recursos, para el Juzgado de Ejecución de penas y medidas de seguridad es una realidad, que si bien no se le da una explicación, se reconoce como manifiesta y evidente.

El juez de tutela está obligado a superar este marasmo administrativo en el que todas las entidades reconocen ser responsables parcialmente de la situación de las cárceles, pero alegan haber cumplido con su parte. Es decir, al ser todos responsables, terminan alegando que ninguna entidad puede controlar totalmente la situación y, por tanto, ninguna se considera responsable de la situación como un todo, sino sólo de aquella pequeña parte de la cadena que le corresponde. Para la Sala es evidente que todas las entidades son parcialmente responsables y que, precisamente, parte de sus responsabilidades es coordinar el ejercicio de sus facultades y sus funciones con aquellas entidades de la cuales se depende recíprocamente, para que la política criminal y carcelaria sea adecuada, coherente, racional y razonable, a la luz del orden constitucional vigente. En tal medida, la Sala retomará las medidas adoptadas por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, dentro de la primera de las dos acciones de tutela, las cuales están orientadas

justamente a superar este marasmo institucional. Estas medidas, como se mostrará a continuación, fueron confirmadas por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, en segunda instancia. A continuación, se hace referencia a estas decisiones.

9.2.3.3. *Respuestas judiciales*

En el primero de los casos se tuteló los derechos del accionante en ambas instancias. En el segundo de los casos se negó la tutela en primera y en segunda instancia.

[*Expediente T-3554145*] En el primero de los casos, que resolvió la acción presentada por el señor Ortiz Agudelo, el juez de primera instancia (la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá), resolvió tutelar los derechos del accionante. La Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, resolvió tutelar los derechos a la dignidad humana, a la vida digna y a la salud, del accionante, en sentencia de junio trece (13) de dos mil doce (2012).[738] Teniendo en cuenta la jurisprudencia constitucional en la materia, los hechos alegados y las respuestas de las entidades acusadas, "*resulta evidente la flagrante vulneración por parte del INPEC de los derechos y garantías fundamentales*" del accionante. La Sala del Tribunal dijo: "[los derechos invocados] *deben ser protegidos de forma inmediata, independientemente de los programas que se desarrollan para el mejoramiento de nuestro sistema carcelario y que debe estar adelantando el Ministerio de Justicia en conjunto con los otros organismos encargados de esa misión.*" Negó la solicitud de excarcelación, por ser un asunto regulado constitucional y legalmente en cabeza de otros jueces diferentes al juez de tutela, pero consideró que sí era pertinente adoptar otras medidas, no sólo orientadas a la protección del accionante, sino en general de la población carcelaria de la Modelo.[739] Dijo la sentencia: "[…] *la vulneración y amenaza constante, masiva y reiterada de los derechos fundamentales de los internos recluidos en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario, La Modelo, resulta ostensible, por lo que ésta Corporación no puede pasar inadvertido que no es el señor Ortiz Agudelo el único afectado con dichas situaciones, sino que en las mismas condiciones se encuentran cientos de ciudadanos, que sin importar el motivo por el que se encuentran allí, acorde con las disposiciones sobre derechos humanos ratificadas por Colombia, merecen un trato digno, humano y garantista de sus derechos por parte del Estado, como una característica fundante del estado social de derecho que pregona nuestra Nación.*"

---

[738] Tribunal Superior de Bogotá, Sala Penal, sentencia de junio 13 de 2012 (MP Dagoberto Hernández Peña) Rad 110012204000201201504 00. Expediente T-3554145, folios 107 a 125.

[739] Dijo la sentencia al respecto: "en relación con las pretensiones concretas del accionante cabe precisar que la relativa a la excarcelación no es procedente en este evento, debido a que tal determinación únicamente se da por unas causales taxativas y el competente para decretarla es el juez penal correspondiente, de lo contrario, el juez de tutela excedería la órbita de sus facultades, en tanto que sólo puede pronunciarse respecto de la afectación de los derechos fundamentales de las personas."

La Sala del Tribunal resolvió impartir una serie de órdenes complejas para asegurar la protección de los derechos fundamentales. Ordenó al Gobierno Nacional, representado por el Ministerio de Justicia, al INPEC y al Director del Establecimiento Carcelario La Modelo, que en un plazo de quince (15) días, implementaran conjuntamente todas las medidas necesarias tendientes a garantizar a los reclusos de dicho penal unas condiciones de subsistencia dignas y humanas. Indicó, concretamente ocho ámbitos de acción inaplazable por parte de las autoridades carcelarias en cuestión:

> "[…] [i] los horarios de alimentación y ducha deberán ajustarse a los del común de la sociedad, deberán poner a disposición de los internos agua potable en la cantidad y frecuencia por ellos requerida; [ii] los alimentos que se proporcionen deben estar en óptimas condiciones de conservación, preparación y nutrición; [iii] el sistema sanitario del penal, en relación con las tuberías de desagüe, baños y duchas será reparado y ampliado de manera que baje la proporción de usuarios para cada uno de esos servicios, igualmente deberán entregar a los reclusos una dotación de implementos de aseo mensualmente. || [iv] El servicio médico debe estar disponible en el momento que se necesite y deben contar con medicinas, equipos y personal idóneos para los requerimientos de la población carcelaria. [v] El servicio de aseo e higiene de las instalaciones debe ampliarse en procura de evitar enfermedades, contagios e infecciones a causa de las plagas que la suciedad genera. [vi] En relación con las camas y las celdas deberán por lo menos entregar a cada preso, especialmente a quienes no tienen celda para su descanso, una dotación de colchón, cobija, sábana y almohada, que permita un mejor descanso en un espacio adecuado para ese propósito. [vii] Igualmente, deberá acoger las recomendaciones que le hiciera la Secretaria de Salud Distrital frente al tema de salubridad de los comedores, lo que hasta ahora no ha efectuado y por lo que aún continúan clausurados, debiendo dentro del mismo plazo de un mes, reabrirlos en las condiciones fijadas por dicho organismo. [viii] Finalmente, deberá procurar la creación de actividades lúdicas y recreativas, donde pueda haber participación de todos los detenidos, ya sea mediante destrezas físicas o mentales."

Además, [ix] la Sala resolvió remitir copia de la Sentencia a la Secretaría de Salud Distrital para que dentro de sus funciones ejerza la vigilancia del cumplimiento de las órdenes emitidas, así como el seguimiento de los controles y recomendaciones que por su parte ha dispuesto para el Establecimiento Carcelario La Modelo, informando lo pertinente al Tribunal. En sentido similar se dirigió copia a la Procuraduría General de la Nación para que ejerza el respectivo control del cumplimiento de la orden aquí emitida frente a los organismos accionados.

Posteriormente, el veintiocho (28) de junio de dos mil doce (2012), la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia decidió confirmar la decisión de instancia, ante la petición del accionante de que se considerara nuevamente su petición de excarcelación.[740] Para la Corte Suprema de Justicia la decisión del Tribunal Superior fue correcta, al reconocer las competencias de los jueces a los que se les ha asignado la competencia para decidir de acerca de las solicitudes de libertad de la persona. Lo que correspondía es hacer lo que se hizo: "[…] *ordenar que se adopten las medidas de carácter general tendientes a mejorar las condiciones de la detención preventiva que lo afectan* […]".

[*Expediente T-3647294*] La segunda acción de tutela contra la Cárcel Modelo de Bogotá acumulada al presente proceso, que resolvió la solicitud del señor Mesa Rosero a diferencia de la anterior tutela, fue negada en primera y segunda instancia. Aunque las sentencias fueron de la Sala Plena del Tribunal Superior de Bogotá, con diferencia de un día,[741] en este segundo caso se resolvió negar la acción de tutela.[742] La diferencia no radica en que en un caso se crea que si se violan y amenazan los derechos y en el otro no. En esta segunda acción de tutela, el Tribunal también consideró que los reclusos se encuentran en una situación de debilidad manifiesta y que las cárceles están en una situación desastrosa, pero se indicó que la violación estructural a los derechos fundamentales en las cárceles es un asunto que ya fue resuelto por la jurisprudencia constitucional. Sin embargo, a diferencia del caso del señor Ortiz Agudelo, en esta ocasión la Sala del Tribunal consideró que las violaciones y amenazas a los derechos del accionante ya habían sido consideradas y resueltas por la Corte Constitucional. En otras palabras, para el Tribunal no procedía la acción de tutela para proteger los derechos del señor Mesa Rosero, sino la solicitud de cumplimiento de la sentencia T-153 de 1998 de la Corte Constitucional, en la cual ya se había estudiado las condiciones de reclusión del sistema penitenciario y carcelario y se habían impartido órdenes al respecto. Para el Tribunal, no se presentan violaciones nuevas.[743] El alegato

---

[740] Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, sentencia de junio 28 de 2012 (MP Fernando Alberto Castro Caballero); Tutela 61370.

[741] La sentencia del señor Ortiz Agudelo, que fue concedida, es del 13 de junio de 2012, la sentencia del señor Mesa Rosero, que fue negada, es del día justamente anterior, el 12 de junio de 2012.

[742] Tribunal Superior de Bogotá, Sala Penal, sentencia de junio 12 de 2012 (MP Marco Antonio Rueda Soto; SV Carlos Héctor Tamayo Medina). Expediente T-3647294, folios 134 a 155.

[743] Dijo la sentencia al respecto: "[…] la situación demostrada en este asunto no ha sido ajena a la jurisdicción constitucional, que en pretérita decisión impartió las órdenes a las autoridades estatales orientadas precisamente a superar esa violación generalizada y persistente de los derechos fundamentales de los internos, uno de ellos, se insiste, el ahora accionante. ‖ […] la Corte Constitucional, desde hace más de dos lustros declaró la existencia del estado de cosas inconstitucional en las prisiones [… e] instó a las autoridades competentes a la adopción de medidas orientadas a garantizar las condiciones de vida dignas en los penales. […] ‖ En este orden de ideas, resulta forzoso colegir que la situación noticiada en estas diligencias ya fue objeto de decisión, porque independientemente de que el accionante Mesa Rosero no hubiese sido parte en esa pasada acción pública, inclusive, que tampoco estuviese privado de la libertad para la data de emisión del pronunciamiento, surge incontrastable ante la declaración efectuada en el

del accionante, señala el Tribunal, demuestra que la decisión judicial citada no fue cumplida y que, por tanto, lo que procede es hacerla cumplir esa decisión de tutela, y no interponer una nueva. En cuanto al derecho a la salud, consideró el Tribunal que la violación del mismo no fue probada, aunque pareciera que la sentencia se refería a un caso diferente al del señor Mesa Rosero.[744] La decisión fue impugnada ante la Corte Suprema de Justicia que decidió anular la sentencia del doce (12) de junio de dos mil doce (2012), por no haber vinculado al proceso al Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad respectivo y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.[745] El dos (2) de agosto de dos mil doce (2012), la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá volvió a proferir sentencia de primera instancia, resolviendo el caso de forma similar a como lo había hecho inicialmente: negó la tutela de los derechos invocados por el señor Mesa Rosero y ordenó remitir copia del proceso de tutela al juez de primera instancia del proceso en el cual la Corte Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario colombiano, para que hiciera cumplir las órdenes impartidas en la sentencia T-153 de 1998.[746] En la segunda versión de la sentencia se añadió un capítulo para dos consideraciones finales. Hizo relación a la intervención del Director de la cárcel Modelo, e indicó que, de acuerdo con las reglas aplicables, si bien es cierto que al Juzgado de Ejecución de Penas correspondiente debe hacer "[…] *la verificación del lugar y condiciones en que se debe cumplir la pena o la medida de seguridad, el ordenamiento jurídico no le atribuye facultad alguna para adoptar correctivos cuando advierta deficiencias en dicho ámbito.*"

La sentencia fue impugnada por el accionante por considerar que el juez ha debido pronunciarse de fondo acerca de las violaciones presentadas y probadas[747] y por considerar que sí hay violación al derecho a la salud.[748]

---

precedente reseñado que estuvo orientado a superar una situación inconstitucional que ahora simplemente indica que persiste."

[744] Dice la sentencia de la Sala Penal del Tribunal: "[…] el apoderado del accionante sólo adujo que Mesa Rosero hace varios años sufrió el accidente en el cual padeció la fractura de ambos brazos, razón por la cual desde entonces presenta problemas de movilidad de tales miembros. De igual modo, que en el establecimiento no ha recibido el tratamiento adecuado; sin embargo, en los posteriores apartes del estricto de tutela admite haber sido atendido en varias oportunidades por medicina general para exteriorizar la inconformidad con el criterio del galeno que lo atendido [sic], en cuanto no ha accedido a la solicitud de aquél de su remisión al especialista en ortopedia. || En síntesis, la atención que reclama no ha correspondido en manera alguna a un tratamiento, examen o medicina que le haya sido prescrita y negada, sino a una valoración que Correa Fonseca [sic] estima, en contravía del criterio del médico tratante, que resulta necesaria. En consecuencia, por esta causa no puede admitirse que resultó vulnerado el derecho fundamental referido."

[745] Expediente, T-3647294, segundo cuaderno, folios 3 a 10.

[746] Tribunal Superior de Bogotá, Sala Penal, sentencia 2 de agosto de 2012 (MP Marco Antonio Rueda Soto; AV Carlos Héctor Tamayo Medina). Expediente, T-3647294, folios 237 a 262.

[747] Se dijo al respecto: "(i) Los supuestos para que se dé la cosa juzgada constitucional en sede de tutela, en relación con la sentencia T-153 de 1998, no son aplicables en este caso de la referencia. (ii) Si bien hoy en día existe una situación tan grave como la que la Corte pudo observar en 1998 o incluso peor, las indebidas condiciones de reclusión que actualmente dan lugar a la ocurrencia del TCID en contra de la población reclusa, se dan en un contexto distinto, con nuevas dimensiones y por razones diferentes. (iii) […] la sentencia T-153 de 1998, junto con la aparente permanencia del ECI declarado en ese entonces, no autoriza a los jueces de la jurisdicción constitucional a que

Adicionalmente, se indicó que es deber del juez de tutela resolver la petición de excarcelación, puesto que "[…] *ningún juez penal tiene las atribuciones legales para decretar la excarcelación del señor Mesa Rosero por el hecho de estar sometido a tratos crueles, inhumanos y degradantes. Como bien lo identifica [el juez de primera instancia], las causales que actualmente se establecen para este tipo de solicitud no permiten tomar decisión alguna con base en las condiciones de reclusión en las cuales debe darse cumplimiento a una medida restrictiva de la libertad. […] || […] resulta evidente, que la legislación penal no ofrece ningún tipo de medida, como la excarcelación, que permita dar solución inmediata a la vulneración grave de derechos fundamentales que debe soportar el señor Mesa Rosero.*" La impugnación echó de menos la información que han debido entregar las autoridades competentes, en lugar de pretender invertir la carga de la prueba y exigir al accionante que fuera él, en su condición de persona privada de la libertad, el que estableciera las pruebas necesarias y pertinentes y las aportara.[749] La impugnación reconoció que el kit de aseo y la colchoneta son un '*avance innegable*', pero se advirtió que "[…] *de ninguna manera puede considerarse que esta acción repara, suspende, o da término a las condiciones indignas de vida o a los* [tratos crueles, inhumanos y degradantes] *que debe soportar mi cliente.* […]." El accionante, mediante su apoderado, sostuvo que el Estado no tiene derecho a someterlo a tratos crueles, inhumanos y degradantes, ni siquiera temporalmente, mientras se resuelven los problemas estructurales. Por último se hizo referencia al indigno régimen de comidas que, supuestamente fue aprobado por la Corte Constitucional en la sentencia T-825 de 2009. La impugnación cuestionó el uso que hace el Director de la Cárcel de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, y solicitó utilizar jurisprudencia aplicable, como la sentencia T-190 de 2003.

La Sala de Decisión de Tutelas de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, resolvió confirmar la decisión de primera instancia de negar la tutela de los derechos fundamentales invocados por Wilfredo Mesa Rosero.[750] La Corte Suprema de Justicia reconoció que es un hecho '*notorio*

---

se nieguen a estudiar de fondo las pretensiones de casos similares, salvo que se quiera incurrir en una vulneración del derecho de acceso a la justicia." Impugnación, Expediente T-3647294, folios 199 a 210.

[748] Al respecto, se alegó lo siguiente: "[…] la necesidad de remitir al señor Mesa Romero a un ortopedista sí fue identificada por el médico tratante. Es precisamente porque el médico general de La Modelo carece de la especialidad, el conocimiento, o los espacios suficientes, que no se le ha podido otorgar el tratamiento necesario para aliviar los dolores de mi defendido, la poca movilidad que tiene en sus brazos. En esta medida, la obstaculización de la remisión configura una vulneración al derecho fundamental a la salud, y refleja un trato cruel, inhumano y degradante […]".

[749] Por último, se advirtió que el Plan de construcción de cárceles por el Ministerio de Justicia y del Derecho no es adecuado, en la medida que no son soluciones estructurales y duraderas. Se dijo al respecto: "*En primer lugar, es de recordar que, aunque es valioso que el Gobierno haya realizado un plan de construcción y refacción carcelaria, el índice actual de hacinamiento es del 40,2%. Esto demuestra, a grandes rasgos, que la creación de nuevos cupos es una apuesta insuficiente frente a la problemática general del sistema penitenciario y carcelario, la cual demanda más que la simple construcción de nuevos centros de reclusión*."

[750] Expediente, T-3647294, segundo cuaderno, folios 21 a 35.

el hacinamiento que están viviendo los reclusos de ese penal', de conformidad con la respuesta del propio Director, "[…] *el cual supera el cien por ciento de los cupos disponibles.*" Pero a la vez, resaltó las acciones orientadas a mejorar la situación del accionante, como la entrega de la colchoneta, la existencia de criterios para dar comida de calidad, la existencia de horarios de acuerdo con las necesidades de seguridad y el acceso a servicios de salud que ha tenido el accionante. En cualquier caso, se consideró que tenía razón el juez de instancia al considerar que se trataba de la misma situación evaluada por la Corte Constitucional en el año 1998. No obstante, la Corte Suprema de Justicia resolvió "[…] *instar al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, para que inicien conjuntamente las gestiones necesarias tendientes a garantizar a los reclusos de la penitenciaria La Modelo de esta ciudad, condiciones de subsistencia dignas y humanas, tales como disminuir el índice de hacinamiento y mejorar su estado sanitario.*" En cualquier caso, para la Corte no es posible pensar en una excarcelación.[751]

9.2.3.4. *Decisión y órdenes a tomar*

La Sala considera que en los derechos fundamentales invocados por el señor Ortiz Agudelo [*Expediente T-3554145*] y el señor Mesa Rosero [*Expediente T-3647294*] ambos recluidos en la Cárcel Modelo de Bogotá, están siendo violados y amenazados, debido al estado de cosas en que se encuentra este Establecimiento de reclusión. Concretamente, se les han desconocido (por violación o amenaza) sus derechos a la dignidad humana, a la vida, a no ser sometidos a tratos crueles, inhumanos y degradantes, a la integridad personal, física y psíquica, al agua y a la salud. Sus derechos a no ser sometidos a condiciones climáticas extremas o condiciones insalubres y sin higiene, sus derechos a recibir una alimentación adecuada y suficiente y a contar con actividades que permitan poder ocupar el tiempo (trabajo, educación y recreación), dentro de un proceso de resocialización. En consecuencia, se confirmarán las decisiones judiciales que resolvieron la acción de tutela del señor Ortiz Agudelo [*Expediente T-3554145*], en las que se tutelaron sus derechos fundamentales invocados y, por el contrario, revocar las decisiones judiciales que no accedieron a tutelar los derechos del señor Mesa Rosero [*Expediente T-3647294*] para, en su lugar, acceder a la protección solicitada.

(i) Los accionantes en contra de la Cárcel Modelo de Bogotá, son dos personas que ocupan un lugar marginado y excluido en la sociedad, en lo que se refiere al acceso de bienes y servicios para poder asegurarse a sí mismo y a los suyos, una vida digna, ajena a la pobreza. Como se dijo, los

[751] Para la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, "[…] de ninguna manera puede entenderse que con ocasión de la problemática de hacinamiento, el interesado tenga derecho de forma inmediata a su libertad, pues como este lo advierte, se encuentra privado de ella en virtud de un proceso penal dentro del cual resultó condenado y cuya sentencia está ejecutoriada. || Además, el accionante no acreditó haber presentado solicitud de libertad ante el despacho judicial que vigila su pena, es decir, no existe ningún presupuesto del cual deduzca la obligación constitucional de atender las peticiones presentadas por el actor."

Establecimientos penitenciarios y carcelarios deben encargase de tomar medidas adecuadas y necesarias, para asegurar la efectiva reinserción en la sociedad de aquellas personas marginadas y excluidas socialmente por su condición socio económica que se encuentran privadas de la libertad, independientemente de si son condenadas o sindicadas. Los señores Ortiz Agudelo y Mesa Rosero están sindicados de ser dos (2) de aquellas personas que con el fin de proveerse la congrua existencia para sí y para los suyos, han recurrido a actividades que son contrarias a la ley y consideradas criminales. Así, personas como ellos tienen derecho durante el tiempo que están privados de la libertad, independientemente de si son inocentes o culpables al final del juicio, a que se les brinde el acceso a programas de educación y entrenamiento en prácticas y oficios. Está bien que, por ejemplo, alguno de los accionantes esté desempeñando ciertas labores de limpieza dentro del Establecimiento. Se trata de una labor digna, siempre y cuando se haga con las condiciones de higiene y salubridad mínimas que se requieren para poder realizar tal trabajo. No obstante, el Estado debería brindar a personas marginadas y excluidas de buena parte de los ciclos económicos, herramientas para incrementar sus habilidades y posibilidades reales para poder proveerse a sí mismo, y a los suyos, se insiste, la condiciones de vida digna, ajena a la pobreza, en una sociedad abierta, libre y democrática.

(ii) La Cárcel Modelo de Bogotá es uno de los establecimientos carcelarios en peor estado, teniendo en cuenta su antigüedad, el uso y abuso de que ha sido objeto, además de graves afectaciones de las que ha sido objeto, como los impactos que sufrió debido a los combates entre paramilitares y guerrilleros durante los años dos mil (2000) y dos mil uno (2001). La Sala de Revisión somete a consideración del Gobierno Nacional la posibilidad de considerar el cierre definitivo de la Cárcel Modelo de Bogotá. Así como el Palacio de la Inquisición mantiene viva la memoria de los castigos denigrantes, inhumanos y violatorios de la dignidad humana que sufrieron muchas personas en la ciudad de Cartagena durante la Colonia, la Cárcel Modelo y otros establecimientos en mal estado en el país, deberían pasar a ser un símbolo de lo que nunca más se debería repetir.

(iii) Para enfrentar la situación de hacinamiento, la Sala autorizará a la Cárcel Modelo de Bogotá a permitir el ingreso de personas, a pesar de las órden judiciales de cierres parciales estrictos, siempre y cuando se apliquen las reglas de *equilibrio decreciente* y de *equilibrio*, para asegurar que la situación de hacinamiento sea superada y no se repita nuevamente. De esta manera se armoniza la determinación que se adopta en la presente sentencia con otras decisiones que en el pasado se dieron con relación a la Cárcel Modelo de Bogotá.[752]

---

[752] Juzgado 56 Penal del Circuito de Bogotá, sentencia de 30 de enero de 2013 de Santiago Villa Arboleda contra la Cárcel Modelo de Bogotá y el INPEC. En la sentencia se resolvió tutelar los derechos invocados e impartir varias órdenes complejas. Entre ellas: abstenerse de recibir ciudadanos, condenados o sindicados, por el término de tres meses, término dentro del cual se debería trasladar a personas para reducir la situación de hacinamiento. Se tomaron medidas

(iv) Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores se impartirán las siguientes órdenes concretas: (1) Se reiterarán las órdenes impartidas por la Sentencia de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, dictada dentro del proceso de tutela adelantado por el señor Ortiz Agudelo [*Expediente T-3554145*]. El Gobierno Nacional, representado por el Ministerio de Justicia, el INPEC y el Director del Establecimiento Carcelario La Modelo, si aún no lo han hecho, deberán implementar a partir de las cuarenta y ocho horas (48) horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, todas las medidas adecuadas y necesarias tendientes a garantizar a los reclusos de dicho penal unas condiciones de subsistencia dignas y humanas. Si aún no se ha hecho, las entidades aludidas deberán asegurar: [i] que los horarios de alimentación y ducha se ajuste a los del común de la sociedad, y se ponga a disposición de los internos agua potable en la cantidad y frecuencia por ellos requerida; [ii] que los alimentos que se proporcionen estén en óptimas condiciones de conservación, preparación y nutrición; [iii] que el sistema sanitario del penal, las tuberías de desagüe, baños y duchas, será reparado y ampliado de manera que baje la proporción de usuarios para cada uno de esos servicios, igualmente deberán entregar a los reclusos una dotación de implementos de aseo mensualmente. [iv] El servicio médico debe estar disponible en el momento que se necesite y deben contar con medicinas, equipos y personal idóneos para los requerimientos de la población carcelaria. [v] El servicio de aseo e higiene de las instalaciones debe ampliarse en procura de evitar enfermedades, contagios e infecciones a causa de las plagas que la suciedad genera. [vi] En relación con las camas y las celdas deberán por lo menos entregar a cada preso, especialmente a quienes no tienen celda para su descanso, una dotación de colchón, cobija, sábana y almohada, que permita un mejor descanso en un espacio adecuado para ese propósito. [vii] Igualmente, deberá acoger las recomendaciones que le hiciera la Secretaria de Salud Distrital frente al tema de salubridad de los comedores, lo que hasta ahora no ha efectuado y por lo que aún continúan clausurados, debiendo dentro del mismo plazo de un mes, reabrirlos en las condiciones fijadas por dicho organismo. [viii] Finalmente, deberá procurar la creación de actividades lúdicas y recreativas, donde pueda haber participación de todos los detenidos, ya sea mediante destrezas físicas o mentales.

(2) Si en cumplimiento de las órdenes que fueron impartidas, no se han desarrollado planes de choque y de emergencia que aseguren los contenidos mínimos más básicos, estos deberán ser adoptados dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes. Estos planes de emergencia no podrán suplantar ni remplazar a las medidas y acciones de mediano y largo plazo que necesaria y obligatoriamente también se deben adoptar. Dentro de quince (15) días contados a partir de la notificación de la presenten sentencia, el Director de la Cárcel Modelo de Bogotá, en conjunto con la Dirección General del INPEC y el Gobierno Nacional, deberán remitir un informe al Juez de primera instancia

---

también para garantizar el acceso a los kit de aseo, para mejorar las condiciones de salubridad, la calidad del servicio de salud y para que no se tomarán represalias en contra del accionante.

(la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá), con copia para esta Sala de Revisión, para la Procuraduría General de la Nación y para Defensoría del Pueblo, en el que se referencie de manera detallada: (i) cuál fue el plan de choque y emergencia diseñado para garantizar los contenidos más básicos de los derechos fundamentales; (ii) cómo se han venido implementando de forma concreta y específica; y (iii) cuál ha sido el resultado en términos de goce efectivo del derecho, verificable y constatable. En caso de que los resultados en el tiempo reportado no sean los indicados, deberá precisarse (iv) cómo se piensan modificar las acciones emprendidas, para asegurar el goce efectivo de los ámbitos de protección inmediata e impostergables, de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. Sea como sea; en dos meses, contados a partir de la notificación de la presente sentencia, el Gobierno Nacional, tomará las medidas adecuadas para asegurar que la Cárcel Modelo de Bogotá, no dure abierta siquiera un minuto más abierta, sin garantizar las mínimas y más básicas condiciones de dignidad y respeto a los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. Un Establecimiento que no asegure con urgencia estos contenidos mínimos, conlleva un violación tan grave y flagrante de la Constitución Política, que simple y llanamente, es incompatible por completo con el orden establecido y, por tanto, no puede existir siquiera un minuto en un estado social y democrático de derecho. Estos Establecimientos son contrarios, plenamente, a una sociedad libre y democrática, fundada en la dignidad humana. El Gobierno Nacional, a través del Presidente de la República y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá adoptar las medidas adecuadas y necesarias para asegurar los recursos suficientes y oportunos, que permitan la sostenibilidad de los planes de choque y de urgencia que se resuelva implementar. Se ordenará a la Dirección de la Cárcel Modelo de Bogotá, que tomen todas las medidas adecuadas y necesarias para permitir a la Secretaría de Salud de Distrito de Bogotá junto con el Ministerio de Salud, puedan visitar las instalaciones de la cárcel dentro de un (1) mes, contado a partir de la notificación de la presente sentencia, y verificar si se están cumpliendo los mínimos y más básicos estándares de higiene y salubridad, de calidad en la alimentación y de condiciones climáticas. La Defensoría de Pueblo se encargará de coordinar una visita a la Cárcel junto con la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, y las autoridades de salud nacionales y distritales competentes, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la presente sentencia, para que se evalúen las condiciones de las áreas de la Cárcel Modelo de Bogotá, para establecer qué otros espacios del Establecimiento, además de los específicos lugares de reclusión en los que se encuentran los accionantes, requieren tomar medidas adecuadas y necesarias, para garantizar los contenidos mínimos de existencia en condiciones dignas, que no impliquen tratos crueles, inhumanos o degradantes. Las medidas de choque y de urgencia que sean establecidas por las autoridades carcelarias para otras áreas de la cárcel diferentes a aquellas en que se encuentran los accionantes, deberán estar siendo implementadas, a más tardar, a los veinte (20) días después de notificada la presenten sentencia.

(3) El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, junto con el INPEC y la Dirección de las autoridades de la Cárcel Modelo deberán aplicar las reglas de *equilibrio decreciente* y de *equilibrio*, en los términos indicados en la parte motiva de la presente sentencia (ver apartado 9.2.7.2.1. de las consideraciones de la presente sentencia), para asegurar la disminución del hacinamiento y la no repetición de ese estado de cosas. (4) Los señores Mesa Rosero y Ortiz Agudelo deberán ser valorados médicamente, si aún no se ha hecho, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente sentencia. Acto seguido, se deberán tomar las medidas adecuadas y necesarias para garantizar el acceso a los servicios de salud que se requieran con necesidad. El INPEC, el Gobierno Nacional –a través de su Ministerio de Justicia y del Derecho– y la Dirección de la Cárcel Modelo de Bogotá, responderán solidariamente por el cumplimiento de esta orden. (5) La Dirección de la Cárcel Modelo de Bogotá, junto con el INPEC deberán, adoptar las medidas adecuadas y necesarias para implementar una *brigada jurídica* que permita a las autoridades judiciales correspondientes, de acuerdo con sus competencias, tomar las decisiones que correspondan, para conceder la mayor cantidad de solicitudes de libertad que, según el orden jurídico vigente, deban ser reconocidas. (6) En cualquier caso, si dentro de tres años contados a partir de la notificación de la presente sentencia, no se han adoptado las medidas adecuadas y necesarias que adecuen la Cárcel Modelo de Bogotá para que deje der ser estructuralmente, en su diseño y en su funcionamiento, contraria a la dignidad humana y a los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, la Cárcel deberá ser cerrada definitivamente. En tales circunstancias, el Estado, a través del Consejo Superior de Política Criminal.

(7) La Dirección de la Cárcel Modelo de Bogotá deberá informar al juez de primera instancia, a esta Sala de Revisión y a la Defensoría del Pueblo, dos meses después de notificada la presente sentencia, acerca de cuál es el estado concreto y específico en que se encuentran los accionantes y mostrara que sus condiciones materiales ya no son irrespetuosas de su dignidad y de sus derechos fundamentales. (8) Por último, la Sala reconocerá la competencia del juez de primera instancia para hacer cumplir las órdenes relacionadas con la Cárcel Modelo de Bogotá, pero se reserva el derecho de asumir excepcionalmente la competencia para verificar el cumplimiento de alguna de las órdenes impartidas.

9.2.4. **Acción de tutela contra el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Medellín, '*Bellavista*' (Expediente T-3645480)**

9.2.4.1. *Acción de tutela y solicitud*.

El veintiséis (26) de julio de dos mil doce (2012), Víctor Alonso Vera, un recluso que por las condiciones de hacinamiento debe dormir en un baño, al lado de la basura, donde hay malos olores y condiciones higiénicas

inadecuadas, interpuso acción de tutela en contra de la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, Director Regional Noroeste del INPEC y contra el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Medellín, 'Bellavista', solicitando el amparo de sus derechos a la vida, la salud y la integridad física y mental.[753] El accionante relató que muchos de sus compañeros de cárcel están en condiciones similares a las suyas, condiciones '*infrahumanas*'. No obstante, sostuvo, sólo se les han hecho promesas.[754] Alegó que es imposible estar reclamando todo el tiempo, a nombre propio y el de sus compañeros, sus derechos fundamentales claramente violados. Pero indica lo que reclaman: "[…] *útiles de aseo personal, espumas, arreglos de goteras, pintura, reparación de las instalaciones físicas del patio* [que] *deterioradas se encuentran por la desatención del Estado y los administradores, que se han hecho los de los oídos sordos; se requieren televisores en los pasillos, y más medios de ocupación en los patios* […] *en asuntos educativos y laborales,* […]"; "[…] *solicitamos clasificación de internos entre paramilitares, guerrilla y presos sociales; ello contribuye a la totalidad de pacificación* […]". El accionante aseguró que los jueces de tutela ya han ordenado algo similar en cuanto a la clasificación de presos con ocasión de la cárcel Modelo de Bogotá, por lo que pidió a los jueces que se enteren de la existencia de dicha decisión judicial, para que la puedan aplicar para la Cárcel de Bellavista. Pero no ha sido este el único asunto ventilado judicialmente. El accionante, el señor Vera, señaló que los reclusos han manifestado sus reclamos ante varias administraciones carcelarias, pero la solución ha sido siempre insuficiente y la misma: traslados.[755] Finalmente, resalta esta Sala de Revisión que en su acción de tutela, el señor Vera solicitó que no se tomaran represalias en su contra o de sus compañeros por haber solicitado la protección de sus derechos. Dijo expresamente: "[…] *solicito no tomen represalias con ningún interno por toda esta documentación de tutela; acudo a la buena fe de los magistrados y de los mismos funcionarios accionados* […]".

---

[753] Dijo la acción de tutela: "Me encuentro en este penal a órdenes de las autoridades judiciales pertinentes; el INPEC me tiene durmiendo en el baño en gravísimas condiciones de sanidad; existen goteras, humedades, malos olores al lado de la basura, etc. Corro el peligro de adquirir una enfermedad de pulmón –bronquitis, tuberculosis, etc. –. Mi vida corre peligro. Ello sucede en el pasillo […] planta uno, patio N° 8, Cárcel Nacional Bellavista. El hacinamiento es de un 600% y el penal es para tan sólo 1500 presos; […]" Expediente T-3645480, folios 1 a 5.

[754] Dijo al respecto: "[…] Yo acudí a la oficina de derechos humanos de este penal y nos informaron que […] teníamos derecho a que nos traten en condiciones dignas; [que] el hacinamiento no es [su] culpa, el problema es de presupuesto; la oficina de derechos humanos informa que el mismo Ministerio del Interior y de Justicia estuvo en este penal y prometió de todo a los detenidos, incluso presupuesto para instalar puestos de centros educativos de formación académica superior; […]".

[755] Dijo la acción de tutela al respecto: "[…] no ha sido posible la atención a los detenidos y familiares, la solución ha sido trasladarlos a otros penales y alejarlos de sus seres queridos, como retaliación a múltiples tutelas y denuncias; a la Procuraduría y la Defensoría y la Personería; […]".

El accionante solicitó la protección de sus derechos fundamentales a los que hizo alusión y los de los demás internos recluidos en los pasillos '*inglaterra*', '*mayami*' y '*usa*', patio N°8, plantas 1 y 2 y ordenar que sean protegidas su vida, su salud e integridad física y moral. Solicita que se ordene al Gobierno Nacional tomar las medidas necesarias para arreglar la planta física del centro en que se encuentra recluido, destinando para ello los recursos que se requieran.

9.2.4.2. *Respuestas institucionales y judiciales*

La Sala Penal del Tribunal Superior de Medellín vinculó al proceso al Director Nacional y al Director Regional del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC; al Director Establecimiento Penitenciario y Carcelario Bellavista, Bello, Antioquia; al Director de la Unidad Permanente de Derechos Humanos de la Personería de Medellín; al Defensor del Pueblo; al Procurador General de la Nación; a la Presidencia de la República; al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Ministerio del Interior.

9.2.4.2.1. *Respuestas institucionales*: (1) *Presidencia de la República*. Mediante apoderada, se le solicitó al juez de tutela que la Presidencia fuera desvinculada, por '*falta de legitimación en la causa por pasiva*'. A su parecer, son otras las autoridades llamadas a resolver y atender las solicitudes presentados por los accionantes.[756] (2) *Ministerio de Justicia y del Derecho*. La Directora de Política Criminal del Ministerio de Justicia y del Derecho, participó en el proceso de la referencia en el mismo sentido que la Presidencia, para solicitar que se desvincule al Ministerio por falta de legitimación en la causa por pasiva.[757] (3) *Dirección Regional Noroeste del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC*. La Dirección regional del INPEC respondió en el mismo sentido.[758] Para la Dirección, las soluciones requeridas no son asuntos de competencia de su oficina.[759] (4) *Procuraduría*

---

[756] Sostuvo que "[…] la Presidencia de la República no es la autoridad responsable de las conductas presuntamente constitutivas de vulneración de los derechos fundamentales del actor y, en consecuencia, la tutela no puede ser concedida contra mi representada." Expediente T-3645480, folios 31 a 36.

[757] Se dice que "[…] la vinculación del Ministerio de Justicia y del Derecho en el caso sub judice, conlleva una indebida legitimación en la causa por pasiva, toda vez que, conforme con el Código Penitenciario y Carcelario, todo lo referente al régimen dotación de elementos para las celdas, concierne única y exclusivamente a la Dirección del INPEC, bajo una potestad discrecional que ejerce con total apego al principio de legalidad y en uso de la autonomía administrativa que le concede la ley." Expediente T-3645480, folios 37 a 45.

[758] Solicitó al Tribunal Superior, que se "[…] abstenga de emitir pronunciamiento en contra de la Dirección Regional Noroeste, INPEC, por no existir violación alguna de Derechos Fundamentales." Expediente T-3645480, folios 46 a 47.

[759] Dijo al respecto: "Para efectos de ubicar a los internos en todos los establecimientos funciona un órgano colegiado denominado junta de asignación de patios y celdas, este grupo es el encargado de estudiar las solicitudes de cambios de patio, por tanto en el evento que un interno quiera que le sea efectuado un cambio de patio debe dirigir su petición ante el Comando de Vigilancia o Director del Establecimiento, para que la junta citada estudie la viabilidad o no de cambiarlo de patio, dejando claridad que esta sede regional no es competente para ordenar estos cambios. ‖ Desde el establecimiento podrán informar la distribución actual de los patios y la destinación de estos, indicando el lugar en el cual están ubicados los internos y si están en un lugar en el cual

General de la Nación. Mediante apoderada, indicó que esa institución no ha violado los derechos del accionante, por cuanto (i) no hay quejas de Víctor Alonso Vera en la Coordinación del Grupo de derechos humanos de Antioquía; (ii) por haber expedido la Directiva 017 del 15 de diciembre de 2011 [Directrices para la protección de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad],[760] y (iii) por "*las múltiples atenciones que en materia carcelaria se han atendido en la Procuraduría Regional de Antioquia, en lo que va corrido del presente año* [2012]".[761] (5) *Cárcel Bellavista de Medellín*. Finalmente, el Director de la Cárcel Bellavista de Medellín solicitó a la Sala Penal del Tribunal Superior de la Ciudad, que se declare la *nulidad* de lo actuado, por falta de integración del contradictorio por pasiva, y si no, que se desvincule del proceso de acción de tutela al Director de la Cárcel Bellavista.[762] Solicitó además, que se 'declare la temeridad' en contra del actor de la presente y en contra del interno Marín David Alonso por haberse interpuesto la misma acción ante los Juzgados 1° Penal del Circuito de Medellín, Segundo de Penas del Circuito de Bello, y al Tribunal Superior de Medellín, y en consecuencia, se decida desfavorablemente la acción.[763] El Director del Establecimiento, sin embargo, dio cuenta a la Sala del Tribunal de la grave situación de hacinamiento que existe en la Cárcel, al remitirle copia de una comunicación que, en calidad de Director, le había enviado el 4 de mayo de 2011 al Presidente del Consejo Seccional de la Judicatura, en la que se refirió al asunto.[764]

---

están los internos que es encuentran en mediana y mínima seguridad."

[760] Expediente T-3645480, folios 75 a 80.

[761] Expediente T-3645480, folios 65 a 83.

[762] Para el Director, "[…] del cuerpo de la demanda se advierte –si bien no de una forma fácil y apacible– que los desencuentros e inconformidades en materia de sus derechos fundamentales, los dirige el accionante contra todas estas entidades, pero no de una forma apodíctica contra Bellavista, la Cárcel en la cual se halla confinado". Expediente T-3645480, folios 48 a 64.

[763] Solicita "que [sea] declarada la temeridad, en consecuencia se les imponga la sanción de multa hasta el máximo que sea permitida, dada la recurrente y sistemática actitud de interponer acciones de tutela contra el INPEC y de las autoridades referidas." El Director de la Cárcel sostuvo: "Comoquiera que del texto de la tutela se desprende una inescindible relación con reiteradas tutelas que ha interpuesto el señor David Marín Alonso, solicitó desde ya al Magistrado hacer uso de las medidas que le concede el Decreto 2591 de 1991. || […] || [Por ejemplo] la acción de tutela […] en la cual, con la misma letra (igual manuscrito), se quiso por parte del allí accionante, señor David Marín Alonso, vincular a las mismas autoridades que en principio también se pretendió en la acción de tutela que ahora se debate, valga decir, Gobernación de Antioquia, Alcaldía de Medellín, Oficina Víctimas de la Fiscalía, y medios radiales y televisivos de Medellín, así mismo, son también coincidentes las siguientes pretensiones."

[764] Dice la comunicación: "Cordial Saludo. || Las graves condiciones de hacinamiento que soporta este Establecimiento Carcelario dan cuenta de un número muy cercano a los siete mil (7000) internos, por encima de la capacidad instalada (dos mil cuatrocientos [2400], situación que amenaza seriamente con sobrepasar la seguridad y la estabilidad del reclusorio, sin dejar de lado el progresivo nivel de descontento por parte de la población detenida, empeorada además porque el número de los funcionarios para atender tal demanda, paradójicamente, ha disminuido. Agudiza lo anterior, el cierre temporal que soporta el pabellón de comunes de la Penitenciaria de Itagüí y que impide la destinación hacia allí de detenidos. Por todas estas razones, le ruego dar instrucciones a los jueces penales y los fiscales tendientes a trasladar a los detenidos actuales y futuros hacia el ERON PDREGAL con el único fin de aliviar el crecimiento casi geométrico de esta población en la Cárcel Bellavista y evitar otros potenciales e inminente perjuicios, como fugas o amotinamientos. Igualmente le solicito se agende una reunión con los jueces de penas fiscales y jueces de control de garantías con el propósito de sensibilizar la problemática con la profundidad y

9.2.4.2.2. *Respuesta judicial*: El nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), la Sala de Decisión Constitucional del Tribunal Superior de Medellín, resolvió tutelar el derecho a la dignidad del señor Víctor Alonso Vera.[765] Para la Sala del Tribunal, vistos los hechos alegados –nunca negados por las entidades vinculadas al proceso, y en cambio sí reconocidos por estas–, […] *en entender* [del Tribunal] *ninguna duda surge respecto a las condiciones infrahumanas en que se encuentra preso el accionante.* || *Así pues, ineludible resulta aceptar que al señor Víctor Alonso Vera, se le está vulnerando el derecho fundamental a la dignidad humana, lo que fue aceptado tácitamente en los pronunciamientos expuestos por los demandados, quienes se limitaron a argüir incompetencia frente al fenómeno he hacinamiento que aqueja al accionante, pero cuidándose de referir directamente a la situación de miseria que está viviendo el sentenciado y las constantes molestias que debe soportar en el baño donde debe dormir; en fin, nada se planteó al respecto tendiente a corroborar o desmentir las afirmaciones del actor, y mientras tanto se continúa con la vulneración de su derecho fundamental a la dignidad humana.*" Indicó el Tribunal que si bien desde la sentencia T-153 de 1998 constató un estado de cosas inconstitucional en las cárceles de Colombia, ésta se mantiene, como lo ha sostenido la Corte Suprema de Justicia en sentencia de veintisiete (27) de marzo de dos mil doce (2012). En consecuencia, ordenó que en el plazo improrrogable de un (1) mes, de conformidad con sus competencias, definan un plan de trabajo a fin de que, en el plazo perentorio de dos (2) años, en caso de remodelaciones o ampliaciones, o de tres (3), si se trata de obra nueva, amplíen el cupo penitenciario del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario, Bellavista –EPMSC– y reubiquen al accionante en estos nuevos espacios, según las consideraciones expuestas en esta decisión. Mientras dicha solución se materializa, el señor Director Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario, Bellavista –EPMSC– le brindará condiciones dignas de internación al señor accionante. No obstante, aclaró el Tribunal Superior que las soluciones estructurales no pueden dar lugar a que no se tome una medida de protección individual, por eso dijo que "[…] *mientras dicha solución definitiva se materializa, es necesario que al interno Víctor Alonso Vera se le modifiquen las condiciones de reclusión, para lo cual se dispondrá que el señor Director del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario 'Bellavista' –EPMSC– de inmediato brinde condiciones dignas de internamiento.*"

9.2.4.3. *Decisiones judiciales en torno a la Cárcel Bellavista de Medellín*.

Es de público conocimiento, al igual que ocurre con la Cárcel Modelo de Bogotá, que en este Establecimiento penitenciario y carcelario, existe un

---

urgencia que demanda." Expediente T-3645480, folio 54.

[765] Tribunal Superior de Medellín, Sala de Tutela, sentencia del 9 de agosto de 2012 (MP Pio Nicolás Jaramillo Marín). Víctor Alonso Vera contra la Cárcel Bellavista de Medellín y otros. Expediente T-3645480, folios 88 a 95.

estado de cosas contrario al orden constitucional vigente. La decisión judicial más conocida con relación a la Cárcel Modelo de Bellavista, sin duda, es la que adoptó la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín, en la cual se ordenó a la Cárcel abstenerse de recibir internos nuevos o trasladados, hasta tanto se hayan ejecutado los planes de mejoramiento carcelario. La decisión, que había sido tomada inicialmente en marzo de dos mil trece (2013), se adoptó nuevamente el diecisiete (17) de junio de dos mil trece (2013).[766] A partir del momento en que se alcance el 0% de hacinamiento y se adecuen los graves problemas existentes en la estructura, dispuso la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín, podrán ingresar más personas.[767] El Tribunal Superior de Medellín adoptó una serie de órdenes de carácter general y amplio para poder enfrentar la grave situación que encontró en la Cárcel Bellavista,[768] en cuanto al hacinamiento[769] y a los problemas que enfrenta el

---

[766] Tribunal Superior de Medellín, Sala Sexta de Decisión Laboral, sentencia de junio 17, 2013 (MP Ana María Zapata Pérez). Esta decisión había sido tomada inicialmente en marzo 4 de 2013, pero fue anulada durante el trámite de impugnación, por cuanto la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia consideró que se ha debido vincular a otras entidades y autoridades carcelarias, fue así como se vinculó al Proceso al Presidente de la República, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Nacional de Planeación, la Defensoría del Pueblo, a la Superintendencia Nacional de Salud, a la Fiscalía General de la Nación, a la Unidad de Servicios Penitenciarios –SPC-, a los Alcaldes de los Municipios de Medellín y de Bello, Antioquia, al Gobernador de Antioquia, a la Secretaría Seccional de Antioquia, a la Secretaría Seccional de Salud y Protección Social de Antioquia, a la Personería de Medellín, a la Defensoría del Pueblo Regional y al señor contratista de alimentación, Fabio Doblado Barreto. Todas las entidades citadas, por solicitud de la Corte Suprema de Justicia en respuesta a las solicitudes presentadas junto a la impugnación, solicitaron ser desvinculadas del proceso por considerar que es otra la entidad responsable. Esto es, respondieron lo mismo que han dado como respuesta en varios de los procesos de acción de tutela

[767] La orden concreta de la sentencia dijo: "SÉPTIMA: Se ordena al director del EPMSC BELLAVISTA, que a partir de los 8 días siguientes a la notificación de esta providencia, se abstenga de recibir internos nuevos o trasladados, hasta tanto se hayan ejecutado los Planes de Mejoramiento Carcelario establecidos en las ordenes PRIMERA (numerales 1, 3 y 4), SEGUNDA (numerales 1 y 3) de esta sentencia y hasta tanto se haya reducido al 0% el nivel de hacinamiento. || Una vez alcanzado este nivel, sólo podrán ser admitidos internos nuevos o por traslado, cuando se acredite la existencia de un cupo disponible para cada persona que vaya a ser recluida en el EPMSC BELLAVISTA, para de este modo garantizar que no se eleven los niveles de hacinamiento más allá de la capacidad disponible para albergar de manera digna a los internos, respetando los derechos humanos y fundamentales que les asisten, tal como han sido interpretados por la jurisprudencia constitucional y atendiendo a las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos."

[768] En razón a la importancia de la información recogida por parte de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín, se adjunta, a manera de cuarto anexo el Acta de la diligencia judicial de visita a la Cárcel Bellavista de Medellín.

[769] Las órdenes adoptadas al respecto fueron: "Al *Presidente de la República* en su calidad de Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, al *Ministerio de Justicia y del Derecho*, al *Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, a la Unidad de Servicios Penitenciarios – SPC-* al *Ministerio de Salud y Protección Social* y al Director del *EPMSC BELLAVISTA*, que de manera conjunta y dentro del ámbito de sus competencias, en asocio con los Alcaldes de los Municipios de Bello y Medellín, la Gobernación del Departamento de Antioquia y la Secretaría Seccional de Salud y Protección Social de Antioquia, adopten las medidas administrativas y presupuestales necesarias para: (1) Garantizar la adecuación de la infraestructura del EPMSC BELLAVISTA, […] || (2) Adoptar, en un plazo de 6 meses, contados a partir de la notificación de esta providencia, un Plan de Manejo Ambiental y Sanitario General para el EPMSC BELLAVISTA, […] || (3) Garantizar condiciones de reclusión acordes con las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos […]." Tribunal Superior de Medellín, Sala Sexta de Decisión Laboral,

sistema de salud.[770] A este aspecto se prestó especial interés, teniendo en cuenta el mal estado de CAPRECOM y de la institución prestadora de salud (La Clínica del Norte).[771] De hecho, advirtiendo las muertes que habían ocurrido en de personas privadas de la libertad a causa de la falta de atención médica, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín remitió copias a la Fiscalía para que tomará cartas en el asunto.[772] Además, tomó algunas decisiones concretas en relación a la salud de una de las personas recluidas en la Cárcel. La sentencia se refirió al derecho de libertad y al recurrente

---

sentencia de junio 17, 2013 (MP Ana María Zapata Pérez).

[770] Las órdenes adoptadas al respecto fueron: "Al Presidente de la República, en su calidad de Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, a la Unidad de Servicios Penitenciarios – SPC- al Ministerio de Salud y Protección Social, ala EPS CAPRECOM y al Director del Establecimiento Carcelario, que de manera conjunta y dentro del ámbito de sus competencias, en asocio con la Superintendencia Nacional de Salud y la Secretaría Seccional de Salud y Protección Social de Antioquia, adopten las medidas administrativas y presupuestales necesarias para: (1) Garantizar la adecuación de la infraestructura del Área de Sanidad del establecimiento carcelario; […] ‖ (2) Garantizar la recuperación de la salud de los internos durante el tiempo en que se ejecuten las obras derivadas del Plan de Gestión y Mejoramiento Integral y de Residuos Hospitalarios de toda el Área de Sanidad. […] ‖ (3) Garantizar condiciones de reclusión acordes con las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos en materia de salud y que en el Área de Sanidad se implemente la dotación estructural asistencial y tecnológica asistencial específica, para una adecuada prestación de los servicios de salud en cada área. […] ‖ Garantizar la continuidad en la prestación de los servicios de salud de los internos del EPMSC BELLAVISTA." Tribunal Superior de Medellín, Sala Sexta de Decisión Laboral, sentencia de junio 17, 2013 (MP Ana María Zapata Pérez).

[771] Dijo la sentencia al respecto: "TERCERA: Habiéndose constatado la existencia de múltiples omisiones e irregularidades por la EPS CAPRECOM y por LA CLÍNICA DEL NORTE y demás IPS y ESE que se han negado a recibir a los internos del EPMCS BELLAVISTA para brindar la atención inicial de urgencias con el argumento de que 'no se encuentra vigente el convenio con CAPRECOM', se […]" exhortó a la Secretaría Seccional de Salud y a Protección Social de Antioquia para que tomarán acciones al respecto, dentro de sus competencias legales y reglamentarias, así como a la Superintendencia Nacional de Salud para lo de su competencia." Tribunal Superior de Medellín, Sala Sexta de Decisión Laboral, sentencia de junio 17, 2013 (MP Ana María Zapata Pérez).

[772] Dijo la sentencia al respecto: "CUARTA: Habiéndose constatado durante el trámite de este proceso, que en los meses de enero y junio de 2013, fallecieron los internos JOHAN ANDRÉS OSPINA (6 de enero), HECTOR MARIO RUIZ RICO (16 de enero) , JHONATAN STEVEN RENDON ZAPATA (8 de febrero), FRANCISCO ERNESTO MARTINEZ MONTOYA (16 de mayo), JUAN ALBERTO MONTOYA AGUDELO (13 de abril), ARGIRO DE JESUS ARANGO GONZALEZ (10 de abril de 2013), ADRIAN SNEIDER ANGEL GOMEZ (8 de abril de 2013), JOAQUIN ALEJANDRO MEDINA VILLEGAS (2 de abril de 2013) y JORGE WILLIAM GAVIRIA (19 de marzo de 2013) y partiendo de las siguientes premisas: i) Que las muertes al parecer tuvieron como causa el agravamiento de su estado de salud y se presentan en un contexto similar; ii) En tanto su investigación fue asignada a fiscales distintos; iii)En atención a la gravedad de estos hechos y en aras de garantizar una investigación integral, oportuna y que permita esclarecer la verdad de lo ocurrido dentro del marco del *estado de cosas inconstitucional que en la actualidad subsiste de manera agravada* en el EPMSC BELLAVISTA; y iv) En razón a lo previsto en los artículos 250 y 251 numeral 3 de la Constitución Política así como en el artículo 116 numeral 2 de la Ley 906 de 2004, a juicio de esta Sala de Decisión resulta procedente EXHORTAR al FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN para que de conformidad con las atribuciones constitucionales y legales ante dichas, analice y valore la posibilidad de designar un solo fiscal o una comisión especial para, para continuar con la investigación de estos hechos." Tribunal Superior de Medellín, Sala Sexta de Decisión Laboral, sentencia de junio 17, 2013 (MP Ana María Zapata Pérez).

problema de la falta de separación de sindicados y condenados.[773] Esto, además de otras órdenes y medidas puntuales, orientadas a garantizar el cumplimiento de todo lo dispuesto.

9.2.4.4. *Decisión y órdenes*

9.2.4.4.1. La Sala considera que el estado de cosas de la Cárcel Bellavista de Medellín es contrario al orden constitucional vigente, de forma clara y evidente. Para el accionante, así como para otras personas en la misma condición de privación de la libertad en ese establecimiento de reclusión, se le está violando y amenazando continuamente su dignidad y muchos otros de sus derechos fundamentales. Concretamente, sus derechos a la vida, a la integridad personal, a la salud, a un ambiente higiénico y salubre, a utensilios básicos para subsistir, como los elementos necesarios para dormir.

9.2.4.4.2. Buena parte de la amenaza a los derechos de las personas privadas de la libertad, proviene del deterioro de la edificación y las instalaciones de la Constitución. Toda la infraestructura, deteriorada como es natural por el paso del tiempo, se encuentra en peores condiciones, debido a las condiciones de hacinamiento. Como se indicó, el accionante estaba obligado a dormir junto al baño, en condiciones indeseables para cualquier ser humano. Por eso, el accionante sostiene que él y muchos de sus compañeros de cárcel, están en condiciones similares a las suyas, condiciones '*infrahumanas*'. La falta de medidas básicas como separar a los guerrilleros de los paramilitares, que generan violencia y ponen en riesgo los derechos de las personas recluidas, siguen sin ser adoptadas correctamente, a pesar de ser una situación que una decisión judicial previa ha ordenado corregir. En esta ocasión, como en las anteriores, las autoridades carcelarias consideraron que no tenían ninguna responsabilidad concreta o específica en este caso. La Presidencia de la República, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, Director Regional Noroeste del INPEC y el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Medellín, 'Bellavista', todos alegaron que los problemas existentes, cuya gravedad fue reconocida por algunas de las autoridades, no eran su responsabilidad sino de alguna otra.

---

[773] Dijo al respecto la sentencia: "Al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, y al Director del Establecimiento Carcelario, que de manera conjunta y dentro del ámbito de sus competencias, adopten las medidas administrativas y presupuestales necesarias para: (1) Garantizar que los internos puedan dar cumplimiento a los requisitos que darían lugar al otorgamiento de subrogados penales y beneficios administrativos y que dependen de trámites y funciones asignadas por la Ley al Sistema Penitenciario […] || (2) Garantizar el cumplimiento de la finalidad resocializadora de la pena de prisión al interior del EPMSC BELLAVISTA, partiendo de la premisa de que ésta se logra primordialmente durante la '*etapa de ejecución de la pena*', así como el cumplimiento de las exigencias para efectos de redención de pena por trabajo y estudio. […protección especial al derecho a trabajar, a la educación y a la enseñanza] || (3) Garantizar la separación entre condenados e imputados, y acusados según sea el caso." Tribunal Superior de Medellín, Sala Sexta de Decisión Laboral, sentencia de junio 17, 2013 (MP Ana María Zapata Pérez).

No tiene sentido alguno pretender culpar de temeridad a las personas privadas de la libertad en la cárcel Bellavista por haber acudido en varias ocasiones a recursos judiciales, para hacer valer sus derechos. Entre otras razones, no tendría sentido sancionar a una persona por un hecho que no es oculto y que es una razón para presentar su reclamo. Es decir, el accionante nunca pretendió negar que él, o sus compañeros hayan dejado de usar otros medidos de defensa judicial para solicitar que se tutelen sus derechos. Por el contrario, a su juicio, es precisamente el haber reiterado una y otra vez sus peticiones, lo que demuestra que se requiere una intervención eficaz e importante. Sostuvo el accionante que es imposible estar reclamando todo el tiempo, a nombre propio y el de sus compañeros, sus derechos fundamentales claramente violados. El que las personas privadas de la libertad deban recurrir a recursos judiciales colectivos e individuales, una y otra vez, es una de las pruebas del estado de cosas contrario a la Constitución al que son sometidas, no una prueba de su temeridad o de su mala fe. Lo temerario es pretender dejar a las personas privadas de la libertad, en condiciones indignas, inhumanas, crueles y degradantes, sin la posibilidad de insistir en que se cumplan los reclamos y promesas desatendidas una y otras vez.[774]

Entiende la Sala por qué el accionante solicitó explícitamente en su acción de tutela, que se adoptaran medidas para evitar que se tomen represalias en su contra o de sus compañeros por haber solicitado la protección de sus derechos. En tal medida, ordenará a la Cárcel y al INPEC que adopten las medidas de protección que correspondan, indicándole a la Defensoría del Pueblo que tome las medidas adecuadas y necesarias para verificar el cumplimiento de esta medida. El avance en el cumplimiento deberá ser informado por la Defensoría del Pueblo al juez de primera instancia y a esta Sala de Revisión.

9.2.4.4.3. Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores se impartirán las siguientes órdenes concretas:

Se confirma la decisión de la Sala de Decisión Constitucional del Tribunal Superior de Medellín del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), mediante la cual se resolvió tutelar los derechos fundamentales del accionante a su dignidad, a su salud y a no ser sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes. (1) Se reiteran las órdenes impartidas por la Sala de Decisión Constitucional del Tribunal Superior de Medellín, en el sentido de tomar medidas para ampliar el espacio con que cuenta la Cárcel, y tomar medidas de protección concreta para el accionante, pero en los siguientes términos: El Gobierno Nacional, representado por el Ministerio de Justicia, el INPEC y el

[774] Dijo al respecto: "[…] Yo acudí a la oficina de derechos humanos de este penal y nos informaron que […] teníamos derecho a que nos traten en condiciones dignas; [que] el hacinamiento no es [su] culpa, el problema es de presupuesto; la oficina de derechos humanos informa que el mismo Ministerio del Interior y de Justicia estuvo en este penal y prometió de todo a los detenidos, incluso presupuesto para instalar puestos de centros educativos de formación académica superior; […]".

Director de la Cárcel *Bellavista* de Medellín, si aún no lo han hecho, deberán implementar a partir de las 48 horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, todas las medidas adecuadas y necesarias tendientes a garantizar a los reclusos de dicho penal unas condiciones de subsistencia dignas y humanas. Si aún no se ha hecho, las entidades aludidas deberán tomar las medidas adecuadas y necesarias para asegurar: [i] que el servicio médico esté disponible en el momento que se necesite cuente con medicinas, equipos y personal idóneos para los requerimientos de la población carcelaria. [ii] El servicio de aseo e higiene de las instalaciones debe ampliarse en procura de evitar enfermedades, contagios e infecciones a causa de las plagas que la suciedad genera. [iii] En relación con las camas y las celdas deberán por lo menos entregar a cada preso, especialmente a quienes no tienen celda para su descanso, una dotación de colchón, cobija, sábana y almohada, que permita un mejor descanso en un espacio adecuado para ese propósito. [iv] Igualmente, deberá acoger las recomendaciones que hayan formulado, o que formulen en un futuro, las autoridades de control y vigilancia, en especial la Secretaria de Salud Municipal, la Personería, la Defensoría del Pueblo o la Procuraduría General de la Nación. [v] Y si no se han hecho aún las reformas locativas, están deberán iniciarse de manera inmediata para superar los graves problemas de estructura. (2) Si en cumplimiento de las órdenes que fueron impartidas, no se han desarrollado planes de choque y de emergencia que aseguren los contenidos mínimos más básicos, estos deberán ser adoptados dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes. Estos planes de emergencia se ordenarán en los mismos términos que en el caso anterior, contra la Cárcel Nacional Modelo. También (3) se autorizará que se apliquen de manera inmediata las reglas de *equilibrio decreciente* y de *equilibrio*, teniendo en cuenta a la Cárcel se le han impartido órdenes de cierre parcial estricto; (4) se ordenará que se revise las condiciones de salud del accionante y de las personas que se encontraban recluidas cerca a éste; (5) que se creen e implementen brigadas jurídicas; (6) que se cierre definitivamente, en caso de no ser posible repararla y arreglarla; (7) que se suministre información de si debe ser cerrada; (8) que se haga un pronunciamiento con relación al cumplimiento y (9) se ordenará que se tomen medidas adecuadas y necesarias para proteger al accionante que presentó esta acción de tutela.

9.2.5. Acción de tutela contra el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Popayán, '*San Isidro*' (Expedientes T-375561, T-3759881, T-3759882)

Tres de las acciones de tutela acumuladas para ser resueltas mediante la presente sentencia se dirigieron contra la Cárcel San Isidro de Popayán y demás autoridades carcelarias correspondientes. En los tres casos se niegan las solicitudes de tutela presentadas, por considerar que se trata de un asunto estructural el que origina el malestar de los accionantes y que, por tanto, no les corresponde a los jueces de tutela resolverlas.

9.2.5.1. *Expedientes*[775]

Expediente T-375561. El cinco (5) de septiembre de dos mil doce (2012), el señor Luis Enrique Leal Sosa presentó acción de tutela en contra del "[…] *Ministerio de Justicia, el Congreso de la República, los jueces de ejecución de penas de Popayán, el Concejo de Disciplina, la Oficina Jurídica del EPCAMS de Popayán* [San Isidro]", por considerar que estas entidades le vulneran el derecho al mínimo vital, el núcleo familiar, el respeto a las normas consagradas a su favor: el principio de favorabilidad, la presunción de inocencia y la libertad individual.[776] La acción fue tramitada por el Tribunal Superior de Popayán.[777] Se alega estar sometido a una situación de hacinamiento grave y de violación sistemática de sus derechos fundamentales.[778] El accionante cuestiona la posibilidad que tienen algunos delincuentes que afectan de manera grave a la sociedad, el derecho a tener beneficios para su libertad, que les evitan el deber legar de estar pagando la pena en un establecimiento que implica la violación de su dignidad humana, a la vez que otros actos delictuales de menor daño social (como la venta de 'mercancía pirata' —música en *cd* o ropa con marcas ajenas) no tienen la posibilidad de detención domiciliaria.[779]

Para el señor Leal Sosa el hacinamiento es un problema estatal al que se somete a las personas de manera discriminatoria, pues no todas las personas son sometidas, por igual a las violaciones a los derechos a la dignidad humana. Para el accionante, las violaciones sufridas deben ser resueltas de manera estructural; no existe una simple acción u orden que permita superar las condiciones que violan los derechos fundamentales de manera abierta y total en el sistema penitenciario en la actualidad. Se cuestiona especialmente la lentitud de las actuaciones de la Administración. De hecho, resalta que

---

[775] Se puede ver una descripción detallada de los antecedentes del presente caso en el Segundo Anexo a la presente sentencia.

[776] Expediente T-375561, folios 1 a 4.

[777] La acción de tutela se presentó ante la Corte Suprema de Justicia, Corporación que, por las reglas de reparto, la remitió al Tribunal Superior de Popayán, Sala Civil y de Familia, despacho que finalmente admite la acción de tutela y la tramita. Expediente T-375561, folios 5 a 13.

[778] Dice al respecto: "[…] En el EPCAMS de Popayán el sobrecupo ya casi alcanza el 50% y en alza. Esto ha desatado una indiscriminada violación a los derechos humanos. Circunstancia que se volvió insostenible. Esto, producto de las pésimas políticas de prevención, resocialización y descongestión: pues a pesar de nuestros delitos grandes o leves, desde ningún punto de vista hemos dejado de ser seres humanos y la CN protege nuestros derechos fundamentales que son agredidos a diario, como el respeto a la dignidad humana, a no ser objeto de humillaciones, tratos crueles e inhumanos. […]"

[779] Dice la acción de tutela al respecto: "[…] somos el reflejo de un estado que por décadas ha abandonado a sus hijos: el desplazamiento forzado, el hambre, la zozobra, la falta de salud, educación, empleo digno, etc., ha hecho que miles de madres y padres cabeza de hogares se vean obligados a vivir del famoso rebusque y por lo tanto, esto hace que los trabajadores informales se conviertan en delitos: ejem, el comercio de *sidis* piratas o vender ropas con marquillas ajenas. ¿Por qué a este tipo de infractores no se les da prisión domiciliaria, mientras asume su juicio siempre y cuando cumpla los requisitos objetivos y subjetivos? […]." Hay muchos delitos que no afecta a la comunidad de manera física o material porque infringen la ley de manera accidental, culposa, contravencional, se alega, sin embargo, son recluidos en centros carcelarios y es ahí donde se alimenta el hacinamiento.

"[…] *el INPEC ha protestado por el hacinamiento ante el Ministerio de Justicia, concretamente el día 12 de (07) julio de 2012, apoyado por varias regionales, como lo reportaron los medios de comunicación.*"

Expediente T-3759881. El veintiocho (28) de septiembre de dos mil doce (2012), el señor Omar Rolando Herrera Nastacuas presentó acción de tutela similar a la anterior, reclamando del juez, tomar las mismas medidas en contra de las mismas autoridades, por violar iguales derechos fundamentales alegados.[780] Esto es, se presentó la acción contra del "[…] *Ministerio de Justicia, el Congreso de la República, los jueces de ejecución de penas de Popayán, el Concejo de Disciplina, la Oficina Jurídica del EPCAMS de Popayán* [San Isidro]", por considerar que estas entidades le vulneran el derecho al mínimo vital, el núcleo familiar, el respeto a las normas consagradas a su favor: el principio de favorabilidad, la presunción de inocencia y la libertad individual.[781] La acción fue tramitada por el Tribunal Superior de Popayán.[782] El texto de la tutela fue escrito con una letra distinta a la de la acción de tutela anterior, pero su contenido es prácticamente el mismo.[783]

Expediente T-3759882. La tercera y última de las acciones de tutela en contra de la Cárcel San Isidro de Popayán, la presentó el dos (2) de octubre de dos mil doce (2012), el señor Jhon Jairo Cifuentes U.L. Al igual que las dos anteriores, se reclama del juez, tomar las mismas medidas en contra de las mismas autoridades, por violar los derechos fundamentales alegados.[784] Esto es, se presentó la acción contra del "[…] *Ministerio de Justicia, el Congreso de la República, los jueces de ejecución de penas de Popayán, el Concejo de Disciplina, la Oficina Jurídica del EPCAMS de Popayán* [San Isidro]", por considerar que estas entidades le vulneran el derecho al mínimo vital, el núcleo familiar, el respeto a las normas consagradas a su favor el principio de favorabilidad, la presunción de inocencia y la libertad individual.[785] La acción, tramitada por el Tribunal Superior de Popayán,[786] fue escrita con una letra distinta a la de la tutela anterior, pero su contenido es prácticamente el mismo.[787]

---

[780] Expediente T-375561.
[781] Expediente T-3759881, folios 1 a 8.
[782] Al igual que en el caso anterior, la acción de tutela se presentó ante la Corte Suprema de Justicia, Corporación que, por las reglas de reparto, la remitió al Tribunal Superior de Popayán, Sala Civil y de Familia, despacho que finalmente admitió la acción de tutela y la tramitó. Expediente T-3759881, folios 9 a 17.
[783] Para ver en detalle los argumentos de esta acción de tutela, ver el resumen de los cargos del caso anterior; Expediente T-375561.
[784] Cfr. Con los expedientes T-375561 y T-3759881.
[785] Expediente T-3759882, folios 1 a 7.
[786] Al igual que en los dos casos anteriores, la acción de tutela se presentó ante la Corte Suprema de Justicia, Corporación que, por las reglas de reparto, la remitió al Tribunal Superior de Popayán, Sala Civil y de Familia, despacho que finalmente admitió la acción de tutela y la tramitó. Expediente T-3759882, folios 8 a 16.
[787] Para ver en detalle los argumentos de esta acción de tutela, ver el resumen de los cargos del primer caso contra la cárcel San Isidro de Popayán, en el proceso de la referencia; Expediente T-375561.

9.2.5.2. *Respuestas institucionales*

Los jueces de primera instancia convocaron a varias autoridades a participar dentro de los procesos. Así a los Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad; al Representante legal del Consejo Disciplinario EPCAMS San Isidro; al Fiscal General de la Nación; al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Congreso de la República de Colombia.

Jueces de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad. Los jueces que participaron se dividieron en dos grupos. Aquellos que no tenían relación con ninguno de los tres casos en cuestión, y aquellos que sí. Entre los primeros jueces, sin embargo, algunos aprovecharon la oportunidad para decir que si bien no conocían el caso concreto del que se trataba, sí tenían información acerca de la veracidad de las afirmaciones de los accionantes acerca de las condiciones en la Cárcel San Isidro de Popayán. Por ejemplo, el Juez Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Popayán, Daniel Fernando Salazar Montenegro, solicitó ser desvinculado del proceso, por no ocuparse de vigilar el caso del accionante, Sin embargo, consideró que todo lo dicho por éste es cierto. El segundo grupo de jueces, los encargados de los procesos concretos dijeron: el Juez Cuarto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Popayán, participó en el proceso para indicar que él es el juez que vigila el proceso del primero de los accionantes (*Expediente T-375561*), pero que no ha violado derecho alguno, por cuanto éste no ha radicado petición o solicitud alguna sobre las cuestiones ventiladas en la acción de tutela.[788] En todo caso, el Juez indicó que no tiene competencia para tomar las medidas solicitadas por el accionante en relación a las condiciones de reclusión,[789] reconoció que son inhumanas, tal como se le ha indicado al Director del INPEC para que se tomen las medidas correspondientes.[790] El

[788] Dijo el Juez: "Este despacho vigila la pena impuesta al señor Luis Enrique Leal Sosa, quien fue condenado por el Juzgado Penal del Circuito de Calarcá, mediante sentencia del 3 de abril de 2008, a la pena de 33 años, 10 meses de prisión, más las accesorias de ley, por el delito de homicidio agravado y por porte ilegal de armas, sentencia confirmada por el Tribunal Superior de Armenia. || El accionante a este despacho no ha presentado petición alguna." Expediente T-375561, folios 28 a 29.

[789]Dijo al respecto: "[…] de la lectura de la acción de tutela presentada por el procesado, se tiene que con la misma busca se tomen medidas para descongestionar el Establecimiento Penitenciario, ante lo cual estos despachos judiciales no son competentes para tomar dichas decisiones, pues la competencia primordial es la de vigilar la ejecución de la pena de los condenados, no pudiendo ordenar traslados a otros establecimientos, pues esa función radica en el INPEC."

[790] Dijo al respecto: "Es importante anotar que este Juez es consciente de la situación penitenciaria que se está viviendo actualmente en el país, pues es de público conocimiento el hacinamiento que se vive en las cárceles de Colombia, no obstante, no podemos tomar medida *a motu proprio* con el fin de descongestionar las cárceles o algo similar, puesto que dichas acciones debe ser adoptadas por el poder legislativo al expedir leyes tendientes a mejorar la situación carcelaria, las cuales sí pueden ser aplicadas por los Juzgados de Ejecución de Penas. || Resaltamos que en varias oportunidades se ha oficiado al Director Nacional y Regional de INPEC, poniendo en conocimiento el hacinamiento que presentan los centros carcelarios del Cauca, relacionando los cupos de cada establecimiento y el nuevo efectivo de detenidos que tienen actualmente, donde se evidencia el sobrecupo, lo que ha sido constatado personalmente en las visitas carcelarias, pero no se ha obtenido respuesta de parte de las autoridades del INPEC. "

Juez Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, Héctor Martín Rodríguez, competente de la vigilancia de la segunda acción de tutela (*Expediente T-3759881*), solicitó que se declare que ese Juzgado no ha violado los derechos del accionante.[791] El Juez Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, Héctor Martín Rodríguez, competente de la vigilancia del caso del señor Jhon Jairo Cifuentes U.L., solicitó que se declare que ese Juzgado no ha violado los derechos del accionante.[792]

Dirección de la Cárcel San Isidro de Popayán. El Director de la Cárcel, TC (r) Gonzalo Alberto Barriga Flechas, participo en el proceso de la referencia para solicitar '*desvincular a esta dirección*' puesto que "*la problemática del estado inconstitucional en las cárceles de Colombia no es a causa de las direcciones locales de los establecimientos carcelarios, para este caso Popayán. Esta situación trasciende a políticas del Estado.*"[793] Con relación al centro carcelario, el Director del mismo dijo,

> "De la lectura de los hechos que motivaron la presente acción de tutela se puede concluir que el hacinamiento dentro de este establecimiento carcelario es la consecuencia primordial a la violación de derechos fundamentales. […]." [794]

---

[791] Expediente T-3759881, folios 70 y 71. Sustentó su posición así: "[…] a este despacho correspondió por reparto conocer del proceso […] correspondiente al señor Omar Rolando Herrera Nastacuas, quien resultó condenado por el Juzgado 001 Penal Especializado del Circuito de Pasto, Nariño, mediante sentencia de 28 de junio de 2011, por el delito de homicidio agravado y debe descontar la pena de quinientos veinte meses (520) de prisión, no le fue concedido el beneficio de la suspensión condicional de la ejecución de la pena. Hechos acaecidos el 4 de febrero de 2009."

[792] Expediente T-3759882, folio 57. Sustentó su posición así: "[…] a este despacho correspondió por reparto conocer del proceso […] para ejecutar la pena de ciento veintidós (122) meses, quince (15) días y nueve (9) horas de prisión impuesta en contra del señor Jhon Jairo Cifuentes U.L., por el Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Popayán, Cauca, mediante sentencia de fecha 29 de septiembre de 2009, por el delito de terrorismo en concurso con rebelión, no le fue concedido el beneficio de la suspensión condicional de la ejecución de la pena, por hecho acaecidos el 16 de octubre de 2007. || Por auto de sustanciación N° 855 del 9 de junio de 2011, este despacho avoca el conocimiento del proceso y gira la boleta de encarcelación N° 227 ante el señor Director del Centro Penitenciario de esta ciudad. || Se han decidido las siguientes peticiones. || - solicitud de información elevada el 16 de agosto de 2012, se decide mediante sustanciatorio N° 553 del 22 de agosto de 2012. || - derecho de petición elevado el 17 de septiembre de 2012, se decide mediante sustanciatorio N° 616 del 20 de septiembre de 2012. || - redención de pena elevada el 21 de septiembre de 2012, se decide mediante sustanciatorio N° 983 del 25 de septiembre de 2012. || En cuanto al fundamento de la acción de tutela interpuesta por el interno-accionante, este despacho considera que no se le ha vulnerado derecho fundamental alguno. Así las cosas, le solicito respetuosamente se nos desvincule de la misma."

[793] Expediente T-375561, folios 34 a 40.

[794] Añade al respecto: "El establecimiento penitenciario de Popayán actualmente cuenta con dos infraestructuras, donde se alberga la población reclusa, a la cual se le ha dictado medida de aseguramiento por parte de autoridad judicial competente. || […] || Las dos infraestructuras [….] son Alta Seguridad y Mediana Seguridad. Cada una con una capacidad de alojamiento diferente. Alta Seguridad – 1556 internos; Mediana Seguridad – 900 internos. || […] en la resolución 020 de marzo 08 de 2012, alta seguridad cuenta actualmente con 10 pabellones, de los cuales 9 de ellos contiene un total de 82 celdas, donde existen dos camarotes en cemento (cama), un lavadero, baño y mesón. Cuyas dimensiones son de 2 mts x 4 mts = 8 metros cuadrados. Para una capacidad de 2 internos por celda. Para un total de 164 internos por pabellón del uno al pabellón 9. El pabellón 10 por infraestructura tiene una capacidad de 80 internos, con un total de 40 celdas, cada una de ellas

A su parecer, el aumento constante de personas privadas de la libertad, más allá de la capacidad del Establecimiento, está claramente ligado a la política criminal actual. Dijo al respecto,

> "[…] los cambios introducidos en la política criminal y carcelaria, han hecho que el aumento de personas privadas de la libertad sea grande. || El aumento de personas recluidas en este establecimiento al igual que en todos los del orden nacional ha sido vertiginoso, por lo que el crecimiento de la población penitenciaria y carcelaria ha sido mayor que el de la capacidad del Sistema Penitenciario en su totalidad. Esta situación explica en gran medida la alta tasa de hacinamiento que actualmente existe en el INPEC."

El Director de la Cárcel intervino en los otros dos procesos de acción de tutela acumulados contra la Cárcel de San Isidro de Popayán, solicitó que se desvinculara al establecimiento de la acción de tutela, por cuanto el origen del problema reclamado por los accionantes, es un asunto estructural que supera las competencias de esa Dirección.[795]

Congreso de la República. Secretario General del Congreso de la República, Gregorio Eljach Pacheco, solicitó al Tribunal Superior de Popayán que declare la ausencia de responsabilidad del Congreso en los hechos u omisiones que vulneran y amenazan los derechos fundamentales del accionante.[796] En el segundo de los procesos de acción de tutela [*Expediente T-3759881*] se presentaron las mismas razones.[797] No obstante, en esta ocasión, se consideró que ni siquiera hay claridad sobre la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales invocados.[798] Adicionalmente, se

---

habilitada para dos internos.

[795] Expediente T-3759881, folios 35 a 40 y Expediente T-3759882, folios 51 a 56.

[796] Dijo al respecto la intervención: "El Congreso de la República, no tiene dentro de sus competencias, la de establecer políticas administrativas al interior de los establecimientos públicos carcelarios, debido a que en Colombia, esa función se encuentra radicada en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, entidad a que le ha sido asignada entre otras, la formulación de la política criminal, penitenciaria y carcelaria, y custodia y vigilancia de las personas privadas de la libertad al interior de los establecimientos de reclusión y la garantía de su integridad y seguridad. || Por tal razón, consideramos que el accionante no tienen elementos fácticos, ni jurídicos para endilgar la responsabilidad de la amenaza o eventual vulneración de sus derechos fundamentales al Congreso de la República, más aún, cuando el artículo 136 Constitucional, le prohíbe expresamente a las Cámaras Legislativas inmiscuirse en asuntos de competencia privativa de otras autoridades. || En virtud de los anterior, es dable pensar que en el caso en comento, existe una indebida designación del demandado o falta de legitimación por pasiva, en lo que respecta al Congreso de la República." Expediente T-375561, folios 63 a 66.

[797] Expediente T-375561.

[798] Dijo el Secretario del Congreso en su intervención: "Asimismo es preciso manifestar que en la presente acción, el accionante no demuestra el derecho fundamental vulnerado por parte de esta corporación, no existiendo así relación causa-efecto entre el perjuicio causado y la acción y omisión del accionado. || Por último, considero que la presente tutela resulta improcedente por carencia de objeto tutelable, teniendo en cuenta que el Accionante no señala ni concreta de qué

hizo una segunda intervención, a través de la Jefe de la División Jurídica, Astrid Salamanca Rahin.[799] En el mismo sentido de la intervención anterior, indicó que el poder legislativo no había violado puntualmente el derecho del accionante y que, en cualquier caso, el Congreso ha cumplido cabalmente con lo que respecta a su deber de regular la materia carcelaria y penitencia. A su juicio, la crisis existente es, básicamente, un asunto que compete a las instancias correspondientes del poder ejecutivo. El Congreso, se alegó, ha legislado como le corresponde. En la tercera y última de estas acciones, se repitieron las dos participaciones del Congreso de la República en los mismos términos que se habían presentado.[800]

Fiscalía General de la Nación. Directora del Grupo de Gestión, Seguimiento y Evaluación Estratégica de la Dirección Nacional de Fiscalías, participó en el proceso de acción de tutela, para indicar que los reclamos se refieren a competencias del Ministerio de Justicia y del Derechos demás entidades administrativas y para reiterar al Tribunal Superior de Popayán que los parámetros legales promueven la libertad y que las medidas de seguridad deben ser excepcionales.[801] En los otros dos procesos de acción de tutela acumulados contra la Cárcel San Isidro de Medellín se pronunció la Fiscalía en los mismos términos.[802]

Ministerio de Justicia y del Derecho. El Director de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho, Alejandro Gómez Jaramillo, participó en el proceso de tutela, para solicitar 'denegar' la acción de tutela en lo que respecta al Ministerio, por "*la falta de legitimación en la*

---

manera se le están desconociendo sus derechos, ni demuestra encontrarse ante la inminencia de un perjuicio irremediable que permita el amparo por lo menos en forma transitoria."

[799] Expediente T-3759881, folios 120 a 124.

[800] Expediente T-3759882, folios 92 a 94, y Expediente T-3759882, folios 107 a 111.

[801] Dice al respecto la intervención: "En referencia a las medidas de aseguramiento que inciden en los derechos de las personas estas han de ser ordenadas por el juez de control de garantías, no por el fiscal, quien como ente acusador se limita a solicitarla cuando se cumplen los fines o requisitos que justifican tales medidas, y que se encuentran precisadas en el artículo 308 de la Ley 906 de 2004 […] || A su vez, el artículo 250 numeral 1° de la CP, destaca el criterio *necesidad* como guía que debe orientar la imposición de una medida de aseguramiento, parámetro que se encuentra a su vez vinculado a tres finalidades allí establecidas: (i) asegurar la comparecencia de los imputados al proceso penal; (ii) la conservación de la prueba; y (iii) la protección de la comunidad, en especial de las víctimas. || El carácter exceptivo y la vinculación a fines de la detención preventiva (necesidad), encuentra así mismo fundamento en el artículo 9° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Ley 74 de 1968 […]. || De igual forma, la procedencia de la detención preventiva en establecimiento carcelario o su sustitución por la del lugar de residencia se encuentran regladas en los artículos 313 y 314 del Código de Procedimiento Penal. || Es así, pues, que los fiscales delegados al solicitar la medida no hacen tarea diferente a darle cumplimiento a la disposición legal, y la procedencia está sujeta a la decisión del Juez de Control de Garantías, quien es el encargado de valorar los argumentos presentados por la Fiscalía y la defensa para dictar la medida que corresponda. || Por último, se da de señalar que el mismo código menciona en su artículo 459 que '*la ejecución de la sanción penal impuesta mediante sentencia ejecutoriada, corresponde a las autoridades penitenciarios bajo la supervisión y control del Nacional Penitenciario y Carcelario, en coordinación con el juez de ejecución de penas y medidas de seguridad*', por lo que los fiscales delegados no intervienen en este trámite."

[802] Expediente T-3759881, folios 99 a 101, y Expediente T-3759882, folios 89 a 91.

causa por pasiva."[803] Indicó que el INPEC, órgano encargado, es autónomo y responsable para resolver los asuntos solicitados por los accionantes.[804] No obstante, luego de indicar que el Ministerio de Justicia y del Derecho es una entidad que no tiene competencia para tomar las medidas de protección solicitadas, la Dirección de Política Criminal del Ministerio, señaló que esta cartera sí ha tomado acciones con relación a la problemática estructural en las penitenciarías y cárceles del país.

Las medidas que se piensa adoptar, se presentaron en tres (3) grupos distintos: medidas de corto, de mediano y de largo plazo. En los primeros informes se dieron términos y plazos para el cumplimiento de las medidas. Así, las de corto plazo, son para ser implementadas en los siguientes doce (12) meses, las de mediano plazo antes de dos (2) años, y las de largo plazo, cuya ejecución es mayor de dos (2) años.

En el *corto plazo*, el Ministerio propuso ocho medidas concretas. (1) *Brigadas jurídicas*, de estudiantes de consultorio jurídico de Universidades que quieran colaborar, para lo cual se ha buscado realizar esta labor en coordinación con los respectivos jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad, estimulando a la vez que se den los beneficios legales establecidos que sean solicitados a la mayor brevedad posible. (2) *Redistribución de la población condenada*, remitiendo de los establecimientos con altos niveles de hacinamiento, hacia los establecimientos con bajos niveles de hacinamiento o con cupos disponibles. Se propone un nivel generalizado de hacinamiento, pero igual a todos, de 48%. (3) *Gestión de beneficios de libertad*, en especial para personas que requiere una especial protección del Estado (tercera edad, madres y padres cabeza de familia, enfermos terminales, y pacientes siquiátricos) y mediante el uso de tecnologías que lo permitan. (4) *Censo carcelario*. El Ministerio 'coordinará' con el INPEC la realización de un censo que permita identificar la población reclusa en el país. (5) *Propuesta de creación de una Comisión de Seguimiento al Sistema Penitenciario y Carcelario*, que rinda cuentas al Consejo Superior de Política Criminal. (6) Entrega de funciones administrativas a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, SPC. Se trata de una nueva entidad que, a partir de enero de 2013 y con nuevo presupuesto, tomará todas las funciones administrativas del

---

[803] Expediente T-375561, folios 50 a 59.

[804] Dijo al respecto: "Esta Cartera no ha vulnerado ni amenaza con vulnerar los derechos del accionante en la medida que [el] Ministerio de Justicia y Derechos no es competente ni funcional ni legalmente, para administrar los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país ni de decir en los servicios que allí se prestan. […] la adscripción del INPEC a este Ministerio no configura ninguna clase de relación jerárquica funcional ni de dependencia entre una entidad y otra, toda vez que dicha figura hace relación a la orientación y controles sectorial administrativo tendientes al desarrollo armónico de las funciones públicas, y no al ejercicio subordinado de facultades y competencias por parte de los entes adscritos. || En consecuencia, el control administrativo que los Ministerios ejercen sobre las entidades vinculadas tiende a fomentar el cumplimiento mancomunado de metas, planes y programas gubernamentales, excluyendo *per se* la posibilidad de limitar o condicionar la autonomía administrativa que el correspondiente acto de creación les ha conferido y que, naturalmente, incluye la libre facultad e independencia de actuación en el cumplimiento de las respectivas funciones."

Sistema, permitiendo así agilizar la prestación de los bienes y servicios. (7) Ampliación de la lista de elegibles de la Comisión Nacional del Servicio Civil, para aumentar la planta de la guardia. (8) Enfrenar los problemas de salud que existen el Sistema, para lo cual se trabaja (i) en un proyecto de Decreto para que una EPS distinta a CAPRECOM pueda prestar el servicio y (ii) un proyecto de Circular conjunta del Ministerio y del INPEC, para que se adopten e implemente lineamientos generales en materia de salud pública [a mediano plazo, se dice, se busca la creación de un sistema nacional de salud penitenciaria].

En el *mediano plazo*, se propusieron tres (3) medidas distintas. (1) *El diseño de la política criminal*. Teniendo como base el informe de la Comisión Asesora para el Diseño de la Política Criminal del Estado, el Ministerio advierte que está trabajando en un documento Conpes que señale los derroteros de los que debe ser una *política criminal fundada empíricamente y enmarcada constitucionalmente*. Se busca fortalecer el papel del Consejo Superior de Política Criminal como instancia de análisis de todos los proyectos de ley que en materia penal y penitenciaría estén en curso en el Congreso de la República. El compromiso del Ministerio de Justicia y del Derecho es hacer esta instancia mucho más efectiva, razón por la cual se ha enviado a la Comisión para su estudio, todos los proyectos de ley que actualmente son objeto de análisis por esta Corporación legislativa. (2) *Modificación del Código Penitenciario y Carcelario*. El Ministerio informó que desde hace algún tiempo se viene trabajando en una propuesta de código que haría una modificación sustancial al actual y que establecería la libertad como principio fundamental y rasgo característico. (3) *Comisión Interinstitucional de Expertos para la revisión del Código Penal y del Sistema Acusatorio*. Finalmente se propuso una Comisión para diseñar e implementar una política criminal racional y coherente que implica la racionalización de las penas y de los delitos y que busque mecanismos para que el Sistema Penal Acusatorio mejore su capacidad de gestión.

En el *largo plazo* se habló también de tres medidas concretas. (1) *Plan 20 mil*. Un Plan que busca ampliar el Sistema penitenciario y carcelario en un término de 4 años, en 20.000 cupos. Esto tendría un costo de $330 mil millones aproximadamente.[805] (2) *Convenio CAF*. La Corporación Andina de Fomento ha celebrado un convenio con el Ministerio de Justicia y del Derecho para el análisis financiero de la construcción, por medio del sistema APP, de 26.000 nuevos cupos. (3) *Colonias Agrícolas*. Se espera construir seis nuevas colonias agrícolas, una por cada regional, para la reclusión de los internos de mínima seguridad. Cada colonia tendría capacidad para 1000 reclusos y su costo es significativamente inferior al de un establecimiento

[805] Las ampliaciones, se afirma, se realizarían en establecimientos de primera, segunda y tercera generación, de la siguiente manera: Primera generación: Armenia, Santa Rosa del Viterbo, San Gil, Socorro, Itagüí, Buga, Tuluá, Palmira y la Colonia Acacias. Segundo generación: Acacias, Girón, Cómbita y Valledupar. Tercera generación: Florencia, Yopal, Puerto Triunfo, Eron Acacias y Cúcuta.

normal. Sin embargo, es una medida que sólo beneficiaría a la población de mínima seguridad y por ello el efecto sobre el hacinamiento es menor.

La intervención advirtió que se debe tener en cuenta el marco normativo, indicado en el Decreto ley 4150 de 2011 que escindió el INPEC y creó la Unidad de Servicios Penitenciarios como una unidad administrativa especial con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, que tiene como objeto principal el suministro de bienes y servicios para los centros de reclusión, así como todo lo referente al manejo de la infraestructura de los establecimientos penitenciarios y carcelarios. El Ministerio insistió: "[*la*] *citada Unidad está orientada a enfrentar la problemática de los establecimientos de reclusión para garantizar el bienestar de la población privada de la libertad.*"

9.2.5.3. *Decisiones judiciales de instancia*

Las tres acciones de tutela fueron negadas por las mismas razones, porque no se identificaron los daños concretos y específicos por parte de los accionantes y por considerar que las soluciones son medidas que competen a otras autoridades administrativas, no al juez de tutela. (i) *Expediente T-375561.* El 3 de octubre de 2012, la Sala Civil y Familia del Tribunal Superior de Popayán, resolvió *no tutelar* los derechos fundamentales a la dignidad humana y al no tarto cruel y degradante, invocado por el señor Luis Enrique Leal Sosa.[806] La Sala consideró que el accionante no había probado las afectaciones sufridas individual y personalmente.[807] Además, consideró que la jurisprudencia constitucional se pronunció con relación a la cuestión (T-153 de 1998) y la ley ya estableció las autoridades encargadas de atender la cuestión.[808] (ii) *Expediente T-3759881.* El veinticuatro (24) de octubre de dos

[806] Tribunal Superior de Popayán, Sala Civil y Familia, sentencia de 3 de octubre de 2012 (MP José Francisco Varona Ortiz). Ver, Expediente T-375561, folios 67 a 80.

[807] Dijo al respecto: "[…] vale la pena advertir que el accionante, además de afirmar una precaria situación general de hacinamiento en todas las cárceles del país, no concreta su particular situación de afectación a sus derechos fundamentales, requisito necesario para que la acción de tutela salga avante, adicionalmente no se aprecia ningún elemento probatorio que permita inferir la vulneración o amenaza a los derechos fundamentales invocados. ‖ Por su parte, es menester señalar que el actor, con respecto a los Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Popayán, no particulariza una situación de afectación de derechos fundamentales, vale decir, no se encuentra acreditado el menoscabo o vulneración de sus garantías personales por parte de tales despachos judiciales."

[808] Dijo el Tribunal: "[…] la crisis planteada por el actor en su demanda de tutela, es un asunto que es del resorte de las entidades administrativas nacionales, toda vez que, se trata de un problema de política criminal y carcelaria, cuestión que escapa del ámbito de competencia del juez constitucional y por ende existiendo precedente constitucional, el presente asunto demanda por los eventuales perjudicados el seguimiento de un trámite incidental de cumplimiento o uno similar de desacato. ‖ […] ‖ Por su parte, importa referir que el Gobierno Nacional, consta de un organismo asesor denominado Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria, quien se encarga dentro de otras funciones de revisar anualmente el estado de hacinamiento y condiciones de resocialización del sistema penitenciario, cuestión que se encuentra consagrada en el artículo 1° de la Ley 888 de 2004, por medio de la cual se modificó el Decreto 200 de 2003, regulación ésta última, por medio de la cual se determinaron los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio del Interior y de Justicia."

mil doce (2012), la Sala Civil y de Familia del Tribunal Superior de Popayán resolvió *negar* por improcedente la acción de tutela interpuesta por Omar Rolando Herrera Nastacuas, por considerar que el accionante nunca indicó como la situación de la cárcel lo afecta de manera específica y porque no particularizó ningún daño con respecto a los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad o la fiscalía que suponga una violación concreta.[809] No obstante, el Tribunal sí reconoció la grave situación de hacinamiento y crisis del sistema penitenciario y carcelario, y retoma lo dicho por la jurisprudencia constitucional en la sentencia T-153 de 1998.[810] (iii) *Expediente T-3759882*. El veinticuatro (24) de octubre de dos mil doce (2012), la Sala Civil y de Familia del Tribunal Superior de Popayán resolvió *negar* por improcedente la acción de tutela interpuesta por Jhon Jairo Cifuentes U.L., por las mismas razones que en el caso anterior, esto es, por considerar que el accionante nunca indicó como la situación de la cárcel lo afecta de manera específica y porque no particularizó ningún daño con respecto a los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad o la fiscalía que suponga una violación concreta.[811] Resaltó que "[…] *el accionante se limita a destacar la precaria situación de hacinamiento en todas las cárceles del país, sin preocuparse por concretar, en su caso particular, las situaciones específicas que vulneren sus derechos fundamentales de petición, dignidad humana, mínimo vital, núcleo familiar, la libertad individual y la presunción de inocencia, cuya protección depreca.*" En esta ocasión, como en el caso anterior, el Tribunal sí reconoció la grave situación de hacinamiento y crisis del sistema penitenciario y carcelario, y retomó lo dicho por la jurisprudencia constitucional en la sentencia T-153 de 1998.[812]

9.2.5.4. *Decisión a tomar y órdenes a impartir*

9.2.5.4.1. La Sala de Revisión, al igual que en los casos anteriores, considera que se violan los derechos a la dignidad, integridad personal, a la salud, a la libertad y al debido proceso, al estar sometidos a un estado de cosas contrario al orden constitucional vigente. Como lo señalan todas las autoridades que participan dentro del proceso, es evidente y notoria la situación de deterioro en el que se encuentran recluidos los accionantes. De hecho, como se indicó previamente, el Tribunal Superior de Pasto, en el contexto de otro proceso de

---

[809] Tribunal Superior de Popayán, Sala Civil y de Familia, sentencia de octubre 24 de 2012, (MP Manuel Antonio Burbano Goyes). Expediente T-3759881, folios 74 a 87.

[810] Afirmó que "[…] el tema del hacinamiento den las cárceles del país, es un asunto que ya ha sido examinado por la Corte Constitucional a través de la denominada doctrina constitucional 'inter comunis', en el sentido que deben ser los diversos organismos y entidades gubernamentales quienes mancomunadamente deben aunar esfuerzos para mejorar las condiciones de los internos en todos los establecimientos penitenciarios de Colombia."

[811] Tribunal Superior de Popayán, Sala Civil y de Familia, sentencia de octubre 24 de 2012, (MP Manuel Antonio Burbano Goyes). Expediente T-3759882, folios 63 a 76.

[812] Afirmó le Tribunal que "[…] el tema del hacinamiento den las cárceles del país, es un asunto que ya ha sido examinado por la Corte Constitucional a través de la denominada doctrina constitucional 'inter comunis', en el sentido que deben ser los diversos organismos y entidades gubernamentales quienes mancomunadamente deben aunar esfuerzos para mejorar las condiciones de los internos en todos los establecimientos penitenciarios de Colombia."

acción de tutela previo, había visitado la cárcel, constatado la situación de la misma, y había tutelado los derechos de las personas recluidas en los cinco (5) establecimientos penitenciarios y carcelarios de Nariño.[813]

9.2.5.4.2. También, al igual que se ha dicho en los casos analizados previamente, la Sala de Revisión considera que un juez de tutela no puede dejar de proteger derechos constitucionales que están siendo violados y amenazados clara y evidentemente, porque hace década y media, a finales del siglo pasado, una decisión judicial enfrentó una situación similar en algunos aspectos, e impartió órdenes parecidas a las que se debería dar ahora. Más aún cuando esta Sala de Revisión, en ejercicio del seguimiento al cumplimiento de la orden de la sentencia T-153 de 1998 valoró que se había dado un nivel adecuado de cumplimiento. Aunque, obviamente, los problemas no estaban resueltos, el hecho de que la sentencia se hubiese concentrado en la necesidad de superar el problema del hacinamiento y que el Estado hubiera desarrollado importantes acciones en tal sentido, logrando reducir de forma significativa los índices de sobrecupo, llevó a la Corte en su momento por cumplido aquel proceso. En la medida que la constatación de un estado de cosas inconstitucional en un área de la vida, como lo es el sistema penitenciario y carcelario, no implica un permiso abierto y general para que el juez, cuando a bien tenga, intervenga en las políticas públicas de aquel ámbito de la vida social, no puede esta Sala reiniciar el cumplimiento de aquella decisión judicial.

9.2.5.4.3. Las respuestas de las autoridades carcelarias son igual de desalentadoras que en los casos. Todas (i) reconocen la grave situación por la que atraviesa el Sistema, (ii) aseguran haber hecho su parte, (iii) se señala a otro responsable y se solicita ser, por tanto, desvinculado del proceso. Es decir, el marasmo administrativo al que se enfrentan las personas privadas de la libertad, donde nadie es responsable de asegurar el goce efectivo de sus derechos fundamentales. Deben resaltarse, sin embargo, las participaciones del Ministerio de Justicia y del Derecho en los procesos, presentando una serie de medidas. Los planes y programas presentados por el Ministerio en los tres procesos de acción de tutela, no son una solución real y efectiva a los problemas de los accionantes. Se trata de medidas de carácter general y amplio, que se refieren a elementos de política pública, pero no se refieren a medidas concretas y específicas de protección para los accionantes da cada uno de los casos. Por ahora, baste decir esto con relación a estas participaciones. Posteriormente, en el siguiente capítulo se regresará sobre esta cuestión. Por lo tanto, para la Sala es necesario adoptar medidas adicionales que representen una mayor protección al goce efectivo de los derechos. En el presente caso se revocarán las decisiones de instancia y, en su lugar se tutelarán los derechos fundamentales indicados. En consecuencia se impartirán una serie de órdenes similares a las proferidas en contra de las Cárceles la Modelo y Bellavista de Medellín.

---

[813] Al respecto ver el apartado (9.1.1.) de las consideraciones de la presente sentencia.

9.2.6. Acción de tutela contra el Establecimiento Penitenciario de Barrancabermeja (Expediente T-3805761)

9.2.6.1. *Acción de tutela y solicitud*[814]

El veinte (20) de septiembre de dos mil doce (2012), Cristian Gordon Chaparro, en su calidad de Defensor Regional del Magdalena Medio, presentó acción de tutela en contra de la Dirección Nacional del Instituto Penitenciario y Carcelario, INPEC, Bogotá, del Ministerio de Justicia y de CAPRECOM, por vulnerar los derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana, a la privacidad, a la salud, a la integridad personal, a la intimidad, a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad, a un medio ambiente sano y al deporte, de las personas que se encuentran recluidas en la cárcel de Barrancabermeja, debido al grave problema de hacinamiento.[815]

9.2.6.1.1. *Derechos invocado*s. La acción de tutela invocó la protección de los siguientes derechos fundamentales: (i) *Salud*. El primer problema al que se hizo referencia fue al servicio de salud y la mala prestación por parte de CAPRECOM.[816] El Establecimiento, indica la tutela carece de al menos una psicóloga. (ii) *Hacinamiento*. En segundo término, se hace referencia al hacinamiento, justamente, como uno de los problemas graves que enfrenta el Establecimiento Penitenciario de Barrancabermeja.[817] El hacinamiento ha

---

[814] Ver una versión completa y detallada de los antecedentes de este caso en el Segundo Anexo de la presente sentencia.

[815] Expediente T-3805761, folios 1 a 12.

[816] Dijo al respecto la tutela: "El Establecimiento Penitenciario […] tiene aproximadamente ochenta (80) años. Su construcción arcaica, con capacidad para albergar aproximadamente doscientos (200) internos, tiene a la fecha seiscientos cincuenta y dos (652) reclusos, existiendo actualmente un grave problema de hacinamiento en un porcentaje del 326%, especialmente en los patios 1 y 2. || […] el área de sanidad, […] sólo cuenta con un médico adscrito al INPEC, quien atiende 4 horas en la mañana y un promedio de 12 internos por día. CAPRECOM no tiene contratado ningún médico, encontrándose dentro del convenio INPEC CAPRECOM que debería […] tener contratados dos galenos. CAPRECOM, para brindar atención a la salud de los 652 internos, sólo tiene contratado una jefe de enfermeras y dos auxiliares. Igualmente se pudo establecer que el servicio de odontología desde el mes de febrero sólo hace limpiezas, porque no hay insumos odontológicos. De otro lado, se nos informa del incumplimiento al convenio por parte de CAPRECOM, en la contratación de una aseadora para el área de sanidad. || Es tan evidente la problemática en el tema de salud en este establecimiento penitenciario, debido al incumplimiento al convenio […] que los internos señalan las siguientes dificultades: no suministrar los medicamentos a los internos, demora en el otorgamiento de citas y exámenes especializados, lo que ha generado inconvenientes y molestias por parte de los internos, debido a la deficiencias en la prestación del servicio. El *stock* de medicamentos de urgencias es deficiente, generado por el envío en pequeños sobres, con pocos medicamentos en comparación al número de internos que deben ser atendidos por enfermedades virales."

[817] Dijo al respecto: ""'Reitero que los patios uno y dos viven un hacinamiento del 326%, si se tiene en cuenta que para la fecha de las visitas se encuentran 652, durmiendo unos sobre otros, a la intemperie, en los pasillos […]. || El patio uno (1), consta de cuatro (4) celdas y tres (3) inodoros, tres (3) duchas, dos (2) lavaderos y un (1) lavamanos múltiple en pésimo estado, que son deficientes para la población recluida. Las condiciones deplorables de los pabellones de alojamiento y las condiciones infrahumanas que padecen los internos debido al problema del hacinamiento, produce angustia para todos. Para su descanso, en su gran mayoría duermen en colchonetas, en carpas rotas en mal estado, que permiten que el agua penetre, ocasionando camas

implicado condiciones climáticas extremas para las personas recluidas allí,[818] así como el aumento de la violencia y las agresiones.[819] El hacinamiento, además, supone la violación a los derechos a la recreación y el deporte "[…] *por cuanto estas actividades deben realizarse en cada uno de los patios,* […] *no existe en este penal un espacio adecuado para ello.*" Adicionalmente, la violación del derecho a la intimidad y a la integridad personal, en tanto las visitas íntimas no se garantizan en condiciones dignas.[820] (iii) *Higiene y salubridad*. En la Cárcel de Barrancabermeja, como en las anteriores, según informó el Defensor Regional del Magdalena Medio, las condiciones de salubridad, en especial en los baños y el área de alimentación, constituyen una amenaza y un atentado contra los derechos fundamentales de los internos.[821]

---

húmedas en condiciones insolubles."

[818] Dijo la tutela: "El patio dos (2), está compuesto por dos celdas de capacidad cada una de treinta (30) personas, pero sorprendentemente allí también se evidencia grave problema de hacinamiento, lo que obliga a que la mayor parte de la población duerma en carpas en mal estado, que es casi como dormir a la intemperie. Allí además, permanecen cuerdas llenas de ropa que gotean agua, no hay ventiladores suficientes, no obstante las altas temperaturas de la ciudad, hay ocasiones en que nos encontramos a 40 grados bajo techo."

[819] Dijo la tutela: "El fuerte hacinamiento ha generado un incremento de la delincuencia al interior de la cárcel, también que los condenados y los sindicados deban compartir en las mismas celdas, y que se impida el cumplimiento de los objetivos del sistema penitenciario, fijados de manera general en el artículo 10 de la Ley 65 de 1993, y que no se pueda contar con espacios para que los internos logren desarrollar sus actividades y menos contar con comedores donde dignamente los internos puedan ingerir sus alimentos, en condiciones aceptables de salubridad. || Debido al hacinamiento se presentan riñas entre los mismos internos, solo cuentan con tres baños y tres duchas en cada patio, en pésimas condiciones, muchos de los internos presentan afecciones en su piel y en la fecha de la vista existe una propagación de varicela y según lo informado por el médico, ha atendido a 7 internos con este virus."

[820] Dice lo siguiente: "El derecho a las visitas íntimas en condiciones dignas para las personas privadas de la libertad, que implican […] un espacio de cercanía y privacidad personal y exclusiva de una pareja, es de difícil cumplimiento en este centro penitenciario precisamente por el mismo hacinamiento, porque no hay un lugar especial en este penal para ello y quienes desean visitas íntimas con su pareja deben crear una especie de cambuche, es decir, acondicionar el lugar donde duermen en común. Situación que constituye un acto de degradación humana ante la pérdida de privacidad, o resguardo para el secreto de los asuntos concernientes a la vida privada y familiar. En muchas ocasiones quienes duermen en los corredores, o en carpas en las tapias, deben negociar con los internos que duermen en los salones para lograr el espacio para atender su visita íntima y satisfacción de sus necesidades sexuales. Es decir, las condiciones de una visita íntima están limitadas de manera desproporcionada y no se tienen las condiciones mínimas que permitan el normal desarrollo de la visita conyugal."

[821] Dijo al respecto: "En el área de preparación de alimentos (rancho), se pudo observar que la estructura locativa no reúne las condiciones para el desarrollo de esta actividad, toda vez que una parte del rancho o cocina funciona bajo techo y otra en el patio a la intemperie, el cual se encuentra en pésimo estado y condiciones de salubridad […]. Sólo se cuenta con un lavaplatos pequeño, rústico y para lavar las ollas, no hay un lugar apropiado y deben realizarlo en la ducha de un baño. Cabe resaltar que el rancho está ubicado dentro del área del patio de especiales, donde duermen los rancheros, observándose ropa colgada al lado de la cocina. Igualmente se observa problema de hacinamiento, porque en este lugar se encuentran ubicadas las habitaciones para algunos internos y funciona el racho o cocina, encontrándose a sus alrededores canecas de basuras donde se recogen los residuos y deshechos de comidas, y a un costado de este pario se encuentra el patio UTE –Unidad de Tratamiento Especial–. Esta UTE es un lugar bastante húmedo y estrecho, su estructura requiere urgente remodelación de acuerdo a las normas penitenciarias. Solo hay una batería sanitaria en el exterior, lo que impide ser utilizada en las horas de la noche por los internos que allí pernoctan, debiendo estos realizar sus necesidades fisiológicas en bolsas que guardan hasta el día siguiente, lo que ocasiona que cuanto esto ocurre, tengan de cabecera sus materias fecales. || En la celda transitoria mal llamada UTE, se encontraban 15 personas al momento de la visita, no siendo

(iv) El *acceso a la justicia*. La atención jurídica a las personas privadas de la libertad es también un asunto problemático en la cárcel de Barrancabermeja, no cuenta con personal; solamente una abogada, como lo indica la acción de tutela, que debe hacer todos los trámites (peticiones, tutelas, solicitudes de libertad, etc.); además, no se cuenta con el espacio suficiente para dialogar adecuadamente con los abogados.[822] (v) *Unidad Familiar*. Se cuestiona la garantía de acceso de las familias y personas allegadas a quienes se encuentran privados de su libertad en algún centro de reclusión, pues "[*el*] *área de requisa es un cuarto aproximadamente de 3 x 2 metros cuadrados, con una única silla de requisa, procedimiento que se torna excesivamente demorado, teniendo en cuenta que ingresa un promedio de 1000 personas los días de visita*." Estos reclamos se sustentaron además, con el dicho de las propias personas privadas de la libertad, las cuales resaltaron las condiciones de hacinamiento y de desprotección en materia de salud.[823] (vi) *Riesgo de afectación a los derechos de las mujeres*. Se resaltó en la acción de tutela que sistema penitenciario y carcelario de esta zona del país, no cuenta con celdas para mujeres. Así, se indica que "[*otra*] *situación que vive* [Barrancabermeja], *es la falta de un establecimiento o lugar de reclusión para albergar mujeres, toda vez que cuando una mujer es privada de la libertad, debe acondicionársele en una celda ubicada en el nuevo recinto del patio 3, mientras es remitida a la Penitenciaria de Bucaramanga*."

(vii) *Derechos de la Guardia*. Esta tutela tiene una variación con relación a las demás. El Defensor Regional considera que los derechos de la Guardia están igualmente violentados y amenazados por el estado de cosas en que se encuentra el Sistema penitenciario y carcelario. Por ello, se invoca la protección de los derechos fundamentales de estos funcionarios a los que les corresponde cumplir tareas heroicas en condiciones de precariedad, escasez y ausencia de políticas criminales y carcelarias coherentes. En tal medida, se sugiere que antes que ser quienes violan los derechos de las personas recluidas en prisión, muchos de los miembros de la Guardia son personas que

---

apta para albergar el número de personas que se indica."

[822] Se dice el respecto en la tutela: "No se cuenta dentro del penal con una oficina o espacio, para los profesionales que brindan el servicio de la Defensoría Pública, el cual se hace necesario si se tiene en cuenta que los defensores públicos tienen a su cargo los procesos penales de aproximadamente el 80% de los internos. La Defensoría no cuenta con la privacidad para la atención a los usuarios y debemos atender en la oficina designada a la Pagaduría."

[823] Se dijo al respecto: "En reunión realizada en la misma fecha de la visita de Inspección, con los miembros del comité de derechos humanos, se les indagó sobre las diversas problemáticas del penal, informándose por el interno Alejandro Alarcón, representante del patio N°1, el problema del hacinamiento manifestado, que actualmente hay más de 340 internos en el patio, el cual tiene una capacidad para albergar aproximadamente 90 internos; con relación al tema de salud señaló que no hay médico de CAPRECOM e hizo referencia a […] casos especiales [los señores Padilla, Elmer Restrepo], Luis Andrés Saldarriaga, representante del patio N°2, manifiesta que en su pabellón hay más de 259 internos (sindicados y condenados) y ese patio tiene una capacidad para albergar 90 personas; sólo cuentan con tres duchas, dos baños y refiere igualmente [menciona casos especiales, el] de Carlos Julio Cadena. De otra parte, el interno Ángel Rincón Ballesteros, representante del patio N°3 (patio del adulto mayor y ex funcionarios), manifiesta que hay 24 internos y una mujer en una celda anexa al área, y refiere el delicado estado de salud de Héctor Cortez, quien tiene una enfermedad degenerativa y requiere atención de un médico."

se encuentran en situaciones similares; afectados por el hacinamiento creciente y la falta de políticas públicas adecuadas, coherentes y sostenibles. La tutela alega, por tanto, que parte de los obstáculos y las barreras que existen para poder asegurar el goce efectivo del derecho de las personas recluidas, se encuentra en la desprotección de los derechos fundamentales de la Guardia. Concretamente, las condiciones de hacinamiento y de indignidad por tener que soportar, por ejemplo, condiciones climáticas extremas, y tener que cumplir tan complejas y delicadas funciones con muy poco personal. El número de funcionarios, se afirma, claramente no permite atender la demanda, creciente y en condiciones de hacinamiento.[824]

9.2.6.1.2. *Fundamentos y solicitud*. La acción de tutela fundó su reclamo en los derechos consagrados en la Constitución Política, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el '*Protocolo de San Salvador*' Adicional a la Convención Americana, en el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o presión, en las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos y en la jurisprudencia nacional. La acción de tutela aportó una denuncia pública presentada por la Asociación Sindical Unitaria de Trabajadores Públicos del Sistema Penitenciario y Carcelario, UTP, al Procurador Provincial, a la Personera Municipal y al Defensor del Pueblo, para dar a conocer la grave crisis que aqueja al Establecimiento Penitenciario de Barrancabermeja.[825]

Estas denuncias eran la forma de hacer notorias las condiciones específicas de la crisis carcelaria, que el mismo Sindicato había denunciado nacionalmente antes. El nueve (9) de julio de dos mil doce (2012), el Presidente de Asociación y el Secretario General, denunciaron la crisis carcelaria ante la opinión pública en razón al hacinamiento, a la prestación del servicio de salud, a los problemas administrativos y ausencia de personal suficiente. También los problemas para acceder a servicios adecuados de trabajo, de estudio y enseñanza, y de mínima comunicación con sus seres queridos. Dijeron entre otras cosas: "*Se deja como constancia pública que es el Gobierno Colombiano y la Dirección General del INPEC los responsables de*

---

[824] Dijo al respecto: "Con relación a la situación que deben padecer los miembros de custodia y vigilancia, se pudo constatar que padecen un total hacinamiento que se agrava por las pésimas condiciones en los servicios de sanidad, la falta de un salón y un comedor para cuando deban permanecer en las labores de vigilancia. […] el área de los dormitorios de estos funcionarios […] se puede observar que es un sitio que se encuentra pegado a la terraza, donde pega el sol todo el día, se almacena el calor, carece de ventilación, es un lugar con poca iluminación, y los aires acondicionados son viejos, se dañan constantemente y en ocasiones han tenido que sacar de sus propios recursos para arreglarlos. || Es preocupante el escaso número de funcionarios de custodia y vigilancia del INPEC, en el establecimiento, frente al número de internos que deben custodiar, teniendo en cuenta que para 652 reclusos hay un total de 49 guardianes que conforman tres compañías: Santander, Bolívar y Nariño, cada una conformada por 12 y 11 miembros, de los cuales algunos también deben cumplir funciones administrativas, otros van de vacaciones mes a mes y en algunas ocasiones otros están incapacitados, para la fecha de la visita hay cinco incapacitados, incluido el sargento."

[825] Denuncia pública presentada por el Presidente de la UTP, Seccional Barrancabermeja, Ormilson de Jesús Leal Márquez, el 25 de julio de 2012. Expediente T-3805761, folios 13 y 14.

tomar las medidas inmediatas de solución contra el hacinamiento, la salud, devolver al sistema la reinserción social, la implementación de medidas alternas de privación de la libertad, el incremento de funcionarios del cuerpo de custodia y vigilancia y de personal administrativo, […] *tal y como lo prevé la sentencia T-153 de 1998 de la Corte Constitucional, donde ya planteó un estado de cosas inconstitucionales, para realmente cumplir con los fines de la pena y permitirnos cumplir con la misión y visión institucional.* || Exigimos respeto y atención debida al sistema penitenciario y carcelario colombiano, antes que ocurran desgracias, como las conocidas en sistemas como Chile, Brasil, Honduras, Venezuela, donde lamentamos tantas muertes."[826] De forma similar, la acción de tutela remitió el catorce (14) de septiembre de dos mil doce (2012), copia del informe que el Comandante de Vigilancia del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Barrancabermeja, le envió a la Defensoría del Pueblo de Magdalena Medio, con copia a la Procuraduría Provincial y a Asuntos Penitenciarios Bogotá, en el que solicitó soluciones por parte del INPEC en Bogotá. El informe reconoce el hacinamiento,[827] y las inadecuadas condiciones locativas del Establecimiento para asegurar su cometido de mantener recluidas a las personas, pues es fácil impactar la estructura para provocar un escape.[828] Se advierte como el hacinamiento ha impactado la prestación del servicio de Salud, ya deteriorado por la condición en que se encuentra CAPRECOM. Los traslados no se conceden, así se soliciten. Finalmente advierte: "*Veo que día tras día siguen llegando internos y observo con preocupación que la Dirección General del INPEC no nos quiere colaborar en deshacinar este establecimiento y los problemas al interior del mismo, todos los días siguen incrementándose y no tengo sitio donde alojar más internos para evitar problemas graves entre ellos mismos y con eso evitarle a la institución y a nosotros estar comprometidos en situaciones delicadas*"[829].

En concreto, la acción de tutela del Defensor Regional del Magdalena Medio presentó las siguientes peticiones,

> "1. Tutelar el derecho a la salud de los internos del

[826] Expediente T-3805761, folio 16.

[827] Dice el informe presentado: ""[…] hoy contamos con 652 internos con situación jurídica; condenados 264 y sindicados 388 por los delitos de homicidio, secuestro simple y agravado, hurto calificado y agravado, inasistencia alimentaria, lesiones personales, porte ilegal de armas y otros; la capacidad que tiene este establecimiento para albergar internos es de 200 o sea que tenemos un hacinamiento del 226%, […]".

[828] Dice el informe presentado: "[…]este establecimiento está funcionando hace 60 años, cuando era un colegio municipal y fue adaptado para establecimiento carcelario, de los patios a la parte externa (calle), los separa aproximadamente unos 80 cm que es la pared que los comunica al exterior, si nos damos cuenta, albergamos internos de todos los grupos al margen de la ley como son: AUC, Águilas Negras, Urabeños, Rastrojos, las conocidas hoy en día como Bacrim y la delincuencia común, tenemos comandantes militares de los grupos antes mencionados porque este establecimiento alberga internos que vienen de la zona conocida como Magdalena Medio (San Pablo, Santa Rosa, Sur de Bolívar, Simití, Puerto Wilches, Cantagallo, Sabana de Torres, Cimitarra, Puerto Parra y otros) […]"

[829] Expediente T-3805761, folios 18 y 19. Ver al respecto el Segundo Anexo de la presente sentencia.

> establecimiento penitenciario de [Barrancabermeja] conminando al INPEC y a CAPRECOM, para que den cumplimiento al Convenio INPEC-CAPRECOM, en el sentido de que se contraten para el área de sanidad los dos galenos, la aseadora y demás profesionales de la salud que se encuentren obligados y que al fecha no ha contratado, en aras de garantizar y brindar a los internos del penal un servicio de salud con calidad, oportuno y eficiente. De igual manera, se requiera a CAPRECOM para que se suministre el stock mínimo de medicamentos, al igual que los insumos de odontología necesario y se autoricen las citas especializadas pendientes en el menor tiempo posible. || 2. Tutelar el derecho a la vida en condiciones dignas, a un ambiente sano, al derecho a la intimidad, a la privacidad, la salud, la integridad personal, a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad, al deporte y la recreación, ordenando al Director Nacional del INPEC y al Ministerio del Interior y de Justicia, tomar las medidas urgentes y necesarias, a efectos de deshacinar el establecimiento penitenciario de Barrancabermeja. || 3. Se ordene al INPEC la contratación de la planta de personal que se requiere en el área jurídica, igualmente se contrate una sicóloga, una trabajadora social, necesarios para el trámite de la clasificación en fase y una fisioterapeuta."

9.2.6.2. *Intervenciones (Expediente T-3805761)*. El trámite de la acción de tutela fue adelantado por el Tribunal Superior de Bucaramanga, institución ante la cual se había tramitado previamente otra acción similar con propósitos parecidos.[830]

Ministerio de justicia y del derecho. El dieciséis (16) de octubre de dos mil doce (2012), el Ministerio de Justicia y del Derecho intervino para solicitar que se niegue la acción de tutela y para que se declare la falta de legitimación por pasiva.[831] En esta oportunidad se reiteraron los planes trazados por el Ministerio de Justicia y del Derecho para atender la crisis

[830] En 12 de agosto de 2011, la Sala Penal del Tribunal Superior de Bucaramanga resolvió confirmar la decisión de primera instancia (Juzgado Segundo Penal del Circuito de Barrancabermeja) de negar la tutela de los reclusos de la cárcel de Barrancabermeja invocados por el Defensor del Pueblo, de la Regional Magdalena Medio. Para la Sala Penal del Tribunal, es evidente la existencia del problema, pero también, que el mismo no puede ser solucionado mediante acción de tutela. Tribunal Superior de Bucaramanga, Sala Penal, sentencia de 12 de agosto de 2011 (MP Luis Edgar Albarracín Posada). Expediente T-3805761, folios 41 a 54.
[831] Expediente T-3805761, folios 78 a 88.

carcelaria. Se hizo referencia (i) a las medidas de corto plazo,[832] (ii) a las de mediano plazo, y (iii) a las medidas de largo plazo.[833]

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC. El diecisiete (17) de octubre de dos mil doce (2012), el INPEC intervino en el proceso de acción de tutela de la referencia por medio de la Coordinadora del Grupo de Tutelas. Al igual que en los anteriores procesos, en esta oportunidad, solicitó que se declare la falta de legitimidad en la causa por pasiva, respecto del INPEC.[834] A su parecer, "[el] *fenómeno de hacinamiento en los centros de reclusión Colombianos es una problemática estructural del Estado, una situación crónica y crítica que ataca el sistema nacional penitenciario y carcelario y que no compromete sólo a la Dirección General del INPEC entrar a resolver, dada no sólo por el crecimiento de la población carcelaria, sino por la misma política criminal existente.*"[835] Se consideró que la medida del traslado es insuficiente, puesto que no atiende las verdaderas causas del problema. Así, el hacinamiento crece y crece. No obstante, el INPEC en su intervención, sí demuestra tener fe en la ampliación de cupos, que, a su juicio, resolverá el problema de hacinamiento y, en consecuencia, el de la violación de los derechos de las personas privadas de la libertad. Solicita que se cumpla lo establecido en el Decreto 1542 de 1997 y se propenda por una defensa en los procesos de los internos, en la que predomine el trámite oportuno de subrogados penales, medidas sustitutivas de las detenciones o prisiones intramurales y libertades condicionales, lo cual contribuiría a disminuir el índice de hacinamiento. Finalmente, con relación a la salud, se indicó que la prestación del servicio de salud en el sistema penitenciario y carcelario es un asunto que no compete directamente al INPEC. No obstante, se hizo

---

[832] Incluyendo dentro de estas: (1) brigadas jurídicas, (2) redistribución de la población condenada, (3) la gestión de beneficios de libertad, (3) censo carcelario, (4) Comisión de Seguimiento al Sistema Penitenciario y Carcelario, (5) la entrega de la Unidad de Servicio Penitenciarios y Carcelarios –SPC– de todas las funciones administrativas, (6) la ampliación de la lista de elegibles en el concurso de la Comisión Nacional del Servicio civil, (7) la salud en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país.

[833] Dentro de la cuales se mencionan las siguientes: (1) el plan 20 mil, (2) el Convenio CAF y (3) Colonias agrícolas.

[834] Expediente T-3805761, folios 90 a 96.

[835] La intervención sostuvo al respecto lo siguiente: "Con relación a la Pretensión de hacinamiento de los establecimientos aludidos, es preciso informar al Despacho Constitucional que esta problemática no sólo es de orden institucional, sino que es una problemática del Alto Gobierno, por tanto su solución no sólo compete a las autoridades penitenciarias, sino también a la misma política criminal existente, generándose un incremento desmedido de la población carcelaria. || Es importante poner en conocimiento que, conforme el Plan de Ordenamiento Territorial, el Establecimiento Carcelario de Bogotá y la Reclusión de Mujeres de esta ciudad, serán cerrados y por ende los internos e internas que se encuentran en éstos deben ser reubicados. || Dada la anterior situación y como quiera que el Estado carece de recursos económicos para la construcción y mantenimientos de nuevos establecimientos carcelarios, pero en aras de buscar solución al problema de hacinamiento, el Ministerio del Interior y de Justicia (*sic*) y el INPEC […] suscribieron el Convenio de Asesoría y Cooperación Técnica con la Corporación Andina de Fomento, CAF, cuyo objeto principal es buscar la consecución de 26.000 nuevos cupos para el año 2014, de los cuales de 9000 a 11.000 se asignarán al EPAMSCAS de esta ciudad, con la adecuación de su infraestructura, los demás cupos se obtendrán en la incorporación y construcción de 6 a 8 nuevos establecimientos de reclusión del orden nacional."

referencia las nuevas competencias de la recién creada Unidad de Servicios Penitenciario y Carcelarios, SPC, y a las medidas estructurales que se están adelantando, en razón a la crítica situación del servicio de salud intramuros.[836] El INPEC también participó a través de la Directora Regional de Oriente, María Alexandra García Forero, para solicitar que se declare la improcedencia de la acción de tutela.[837]

Gobernación de Santander. La Gobernación de Santander participó en el proceso de acción de tutela, para solicitar que se declare que la Gobernación no es responsable de las violaciones a los derechos fundamentales de las personas recluidas en la cárcel de Barrancabermeja.[838] Se hizo referencia, además, a las acciones realizadas, tales como apoyo a la promoción de la salud, a la reparación y adecuación de centros carcelarios, apoyo al trabajo comunitario y dotación de kits de aseo personal para apoyar la promoción de salud.[839]

---

[836] Al respecto, ver el Segundo Anexo a la presente sentencia. La intervención remitió al proceso, copia del Acta N° 004 del 3 de julio de 2012, del Consejo Directivo del INPEC, con ocasión de la grave crisis carcelaria, especialmente en materia de prestación del servicio de salud. El Acta fue suscrita por el Presidente de la misma, para entonces el Ministro Juan Carlos Esguerra Portocarrero, y en calidad de Secretaria, María Fernanda Escobar, Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del INPEC. Expediente T-3805761, folios 101 a 106.

[837] Indicó que "[…] el trámite administrativo dispuesto por el INPEC para las solicitudes de traslado que elevan los internos, debido que frente a la facultad de traslados de internos que le asiste al INPEC por mandato legal, *la Regional Oriente carece de competencia para ordenar el traslado de internos.* || Así las cosas, en primera instancia se aclara que la Dirección Regional Oriente, INPEC Bucaramanga y el EPMSC Barrancabermeja carecen de competencia para ordenar el traslado de internos, se tiene que en resolución N° 001203 del 16 de abril de 2012, la cual derogó resoluciones N° 8488 de 2008 y 1836 de 2006; la Dirección General del INPEC es el competente para ordenar el traslado de internos." (acento del texto original) Expediente T-3805761, folios 112 a 116.

[838] Expediente T-3805761, folios 128 a 132. Luego de hacer referencias a las normas de carácter reglamentario que se ocupan de la materia, indicó: "En los archivos de los últimos años que reposan en la Gobernación de Santander no se encontró solicitudes radicadas por parte del INPEC y/o Centro Penitenciario de Barrancabermeja para realizar inversión de recursos para la adecuación del centro. La Gobernación ha estado siempre atenta a atender las solicitudes presentadas por el INPEC, en lo concerniente al fortalecimiento de los centros carcelarios. || Las inversiones adelantadas por la Gobernación de Santander en favor de los centros carcelarios, han sido las siguientes: 1. Implementación de acciones en captación laboral, salud, educación, recreación y cultura a la población recluida en centros carcelarios y/o penitenciarios y en detención domiciliaria perteneciente a estratos bajos, en el departamento de Santander, por un valor de $50.000.000. || 2. Implementación de actividades promotoras de expresiones artísticas y culturales para los internos de la cárcel modelo en el municipio de Bucaramanga, por un valor de $20.000.000. || 3. Apoyo a la promoción y fortalecimiento de expresiones artísticas y culturales de los internos de la cárcel Modelo en el Municipio de Bucaramanga. || 4. Capacitación para las internas del establecimiento carcelario de mujeres del municipio de Bucaramanga. || 5. Capacitación y fortalecimiento de espacios con visión empresarial para 100 internas de la cárcel el Buen Pastor del Municipio de Girón. || 6. Proyecto de capacitación para las internas del establecimiento carcelario de mujeres del municipio de Bucaramanga. || 7. Apoyo a la formación laboral para la resocialización de los internos de la Cárcel Modelo de Bucaramanga, Departamento de Santander. || Para el mes de noviembre del año en curso se ejecutará el proyecto '*Apoyo a la promoción en salud para los internos de las Cárceles del Departamento de Santander*'."

[839] Expediente T-3805761, folios 257 a 259.

Dirección Regional del INPEC. La Directora de la Regional Oriente, INPEC, intervino para solicitar que se declare que no son competencias de esta dependencia las acciones que se requieren para enfrentar la crisis carcelaria, sino la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelario –SPC–. Se adjuntó también una copia de una comunicación remitida por dicha Directora Regional al Defensor del Pueblo Regional, en la que le indica, el veintiséis (26) de septiembre de dos mil doce (2012), "[…] *que al Establecimiento de Barrancabermeja se le ha trasladado un total de 32 internos y se le tiene pendiente trasladar un total aproximado de cien (100) internos más*."

Municipio de Barrancabermeja. El dieciocho (18) de enero de dos mil trece (2013), el municipio de Barrancabermeja intervino mediante apoderada en el proceso para indicar las propuestas que ha hecho con relación a la crisis carcelaria, dejando en claro que sólo puede actuar en coordinación y de acuerdo con lo dispuesto por las autoridades competentes.[840] La intervención hace una relación de los actos que la Administración Municipal desde el diecisiete (17) de diciembre de dos mil cinco (2005) hasta el día de hoy, para poder conseguir un terreno que se pueda destinar para la Cárcel.[841]

Dirección del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario, Barrancabermeja. La Directora,[842] intervino en el proceso de acción de tutela. Solicitó que se declarara improcedente la acción pública de tutela promovida por el Defensor Regional del Pueblo, por cuanto "[…] *el EPMSC-Barrancabermeja, adscrito al INPEC, no ha vulnerado los derecho fundamentales de los internos de este reclusorio*".[843] La intervención solicitó, en primer término, que se considere la posibilidad de rechazar la acción de tutela y advertir que se trata de una acción temeraria.[844] Se adjuntó copia de la

---

[840] Dijo al respecto: "El Municipio de Barrancabermeja, a través del despacho del señor Alcalde, consciente de la problemática que existe en los centros carcelarios del país, y especialmente en el de la penitenciaria de esta ciudad, ha efectuado el ofrecimiento de un lote de terreno para que se lleve a cabo la reubicación del mismo, de acuerdo con las especificaciones que actualmente se requieren; con la capacidad para albergar y atender a los reclusos de la ciudad y de los municipios vecinos. || […] || el Municipio […] se encuentra en disposición de acoger e implementar las directrices que el Ministerio de Justicia y del Interior disponga, a efecto de que se ejecute la obra que satisfaga las necesidades de las personas privadas de la libertad en la penitenciaria de Barrancabermeja, razón por la cual se encuentra inscrito en el banco de proyectos de inversión municipal, conforme a la certificación expedida por el jefe de la oficina asesora de planeación municipal y la solicitud del señor Secretario de Gobierno de la ciudad" Expediente T-3805761, segundo cuaderno, folios 99 a 102.

[841] Al respecto ver el Segundo Anexo de la presente sentencia.

[842] Balentina Rodríguez Angarita.

[843] Expediente T-380576, folios 156 a 178.

[844] Dijo la Directora de la Cárcel de Barrancabermeja en su intervención: "Pues bien, al igual que ahora, el abogado Christian Gordon Chaparro, obrando como Defensor Regional del Magdalena Medio, promovió una acción pública de tutela por los mismos hechos que en la hora de ahora narra, y esta se tramitó […] en el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Barrancabermeja, autoridad que en sentencia del 01 de marzo de 2011 en la parte resolutiva de la misma ordenó: '*Primero: Declarar Improcedente la acción de tutela instaurada por Christian Gordon Chaparro, en contra del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC–, Establecimiento Penitenciario y Carcelario Cárcel de Barrancabermeja, Gobernación de Santander y CAPRECOM, en lo referente a la construcción de un nuevo centro penitenciario en la ciudad, de*

sentencia que resolvió la acción de tutela anterior por las mismas razones y con base en los mismos hechos.[845]

Se refirió a las condiciones de la Cárcel, a las cuales hizo alusión la acción de tutela que se presentó nuevamente, en caso de que se considere pertinente su análisis. Para la Directora de la Cárcel de Barrancabermeja, el hecho de que la acción de tutela no se refiera a un número específico de internos en un determinado momento en cuanto al patio especial, impide saber si en algún momento hubo o no hacinamiento.[846] Los documentos presentados por la Directora de la Cárcel muestran que el servicio de salud se encontraba en graves condiciones, incluso en septiembre de dos mil doce (2012), lo cual, claramente, afectaba el derecho fundamental de las personas recluidas en ese Establecimiento.[847] Pero, incluso ahora que ha mejorado, persisten problemas estructurales.[848] Para la Directora de la Cárcel sí existieron problemas con la prestación del servicio de salud, pero a su juicio eso es algo del pasado por cuanto el asunto ya fue superado. En cuanto al deficiente *stock* de

---

acuerdo a la parte motiva de éste proveído. || *Segundo. Negar la acción de tutela […].*' || El abogado Christian Gordon Chaparro, obrando como Defensor Regional del Pueblo ante la adversidad del fallo de primer grado de fecha […] no impetró el recurso vertical de apelación al que tenía derecho, y de manera hartamente curiosa y extraña, después de diecisiete (17) meses, pretendiendo revivir momentos procesales que ya fenecieron, intenta promover otra acción pública de tutela por los mismos hechos. || En consideración a que para ser Defensor Regional del Pueblo tiene como requisito acreditar cualificación profesional de abogado, salvo mejor criterio, esta dirección considera que el profesional del derecho Christian Gordon Chaparro ha incurrido en una actuación temeraria, a voces de lo normado en el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991, por medio del cual se reglamentó el artículo 86 de la Constitución Política."

[845] Juzgado Segundo Penal del Circuito de Barrancabermeja, sentencia del 1° de marzo de 2011. Expediente T-3805761, folios 218 a 243.

[846] Dice al respecto: "Lastimosamente, para la claridad fáctica que demanda esta acción pública se requería necesariamente, que el accionante hubiera indicado exactamente el número de internos que supuestamente tenía dicho patio en algún momento específico del tiempo; para poder entrar a corroborar la información y acceder al derecho de réplica, garante del derecho de defensa y así hubiera demostrado si en dicho patio, en alguna fecha específica, se presentó 'hacinamiento'; pero lastimosamente ello no ocurrió, siendo evidente que el accionante no aportó material probatorio que demuestre al señor juez constitucional, que los hechos narrados por él, son ciertos."

[847] La Directora de la Cárcel de Barrancabermeja adjuntó a su intervención comunicaciones dirigidas a la Directora de la Regional Oriente del INPEC informándole, entre otras cosas: que el odontólogo no asiste a laborar desde el 17 de septiembre por estos motivos, por lo cual no están atendiendo pacientes en el área de odontología (comunicación del 19 de septiembre de 2012; Expediente T-3805761, folio 185); que se sólo se contaba con un médico para atender a todos los internos, por períodos de cuatro horas (comunicación del 13 de agosto de 2012; Expediente T-3805761, folio 186); que no hay insumos médicos ni odontológicos, ni siquiera jeringas o guantes. Escasez marcada de medicamentos, no hay analgésicos orales ni parenterales (comunicación del 25 de julio de 2012; Expediente T-3805761, folio 187); que se tiene personas privadas de la libertad que requieren insulina, a las cuales no se les suministra (comunicación del 31 de mayo de 2012; Expediente T-3805761, folio 192); o que no hay una persona encargada de recoger los residuos hospitalarios (Expediente T-3805761, folio 193).

[848] En comunicación a la Asesora Jurídica de la EPMSC, Gladis Quintero de Quintero, el médico Gilberto Hernández Peluffo reclama que se tiene un solo médico durante cuatro horas, cuando debería haber dos médicos 8 horas diarias. Sostiene que hay un aceptable suministro de medicamentos pero sí hay demora para la autorización de operaciones. Se reclama que sólo se cuenta con el Hospital del Magdalena Medio y no se cuenta con urología, otorrinolaringología, neurología y oftalmología (comunicación del 23 de octubre de 2012; Expediente T-3805761, folio 183).

medicamentos, dice que es cierto que es precario, pero que ello es así para que no se pierdan por vencimiento; en todo caso, afirmó, se requieren pocos medicamentos pues a su parecer la regla general en su cárcel 'es el buen estado de salud'.[849] No obstante se reconoció que "[es] *cierto que la falta de contratación de una operaria para el aseo del área de la salud. De acuerdo al esquema de salud de CAPRECOM, falta el suministro de una higienista oral y una auxiliar administrativa*". Indicó que se han atendido siete (7) casos de varicela, pero que se han tomado las medidas de necesarias y adecuadas para atenderlos. En relación con las condiciones de salubridad de la alimentación se consideró que sí se encontraban las canecas tal como el accionante lo había señalado, pero que tal situación cambió.[850] Consideró que la acusación con relación a la UTE (Unidad de Tratamiento Especial) era cierta cuando se presentó la primera acción de tutela, un (1) año antes. Pero consideró que ahora era un acusación falsa, pues en razón a que "[es] *cierto que dichos cubículos no cuentan con baterías de baño internas* […] *desde el año anterior no se recluye de manera permanente a ningún interno allí* […]." Reconoció la escasez de inodoros, pero indicó que la situación no es tan dramática, pues hay unos orinales que también se pueden usar las 24 horas.[851]

La Directora de la Cárcel de Barrancabermeja reconoció que sí ocurre en ocasiones que la población de reclusos tenga que dormir a la intemperie.[852]

---

[849] Dijo la Directora de la Cárcel de Barrancabermeja en su intervención: "Con relación al *stock* de medicamentos, no se mantienen altas existencias para evitar el vencimiento de la misma, pero sí lo necesario para el suministro adecuado del servicio de salud. Con relación a este ítem es necesario advertir a esa corporación judicial que el EPMSC Barrancabermeja es un centro de reclusión cuya regla general es el buen estado de salud de los internos, y por tanto no se requiere mantener altos stocks para atender a toda la población, pues las estadísticas nos muestran que la población que requiere el servicio no sobre pasa el cinco por ciento (5%) de la población reclusa."

[850] Dijo la Directora de la Cárcel de Barrancabermeja al respecto: "[…] a la fecha de contestación de la acción pública de tutela, ya se han realizado varias mejoras y remodelaciones físicas en esta área del EPMSC-Barrancabermeja, que mejoraron el manejo de residuos orgánicos e inorgánicos, pues se ubicaron en mejor sitio, en un área especial a las afueras del Rancho, con grandes canecas con sus respectivas tapas."

[851] Dijo la Directora: "El señor Defensor del Pueblo, Regional Magdalena Medio hace una descripción de los Patios N° 1 y 2, en los que expone la composición física de los mismos, la cual considera insuficiente en cuanto a celdas, inodoros, duchas, lavaderos, lavamanos, los cuales narra que están en regular estado, no dando abasto a los 652 internos que menciona. ‖ El accionante omitió informar la existencia de los 'baños orinales', los cuales descongestionan enormemente los inodoros. Con relación a los inodoros, duchas, lavaderos y lavamanos la información suministrada por el accionante es cierta en cuanto al número, pero ha de tenerse en cuenta que ellos están disponibles para los internos las veinticuatro (24) horas del día, por cuanto las celdas nunca se cierran, lo cual facilita el uso de los mismos, por turnos que los mismos internos asignan. ‖ Aunado a lo anteriormente acotado, debe tenerse en cuenta que el personal interno del EPMSC-Barrancabermeja, en razón del cumplimiento físico de la condena o medida de aseguramiento, cuenta con el tiempo suficiente para someterse al programa de turnos que los mismos internos fijan."

[852] Dijo al respecto: "En lo concerniente a la denuncia que en el patio 2 algunos internos duermen en carpas ubicadas a la intemperie, es parcialmente cierto, en la medida que la población carcelaria fluctuante, tiene que dormir en colchonetas móviles ubicadas en los pasillos o corredores al interior de este patio 2, y para guarnecerse de la lluvia, los internos arman carpas móviles en épocas de lluvia. ‖ Dormir bajo techo es una necesidad sentida en este panóptico, pero ello se ha presentado por el incremento desproporcionado de personas que tienen que enfrentar procesos judiciales, siendo los recursos asignados por el Gobierno Nacional, insuficientes para suplir todas

También hizo relación a la cárcel que el Ministerio de Justicia proyecta construir con una capacidad de 4500 internos, en el municipio de Sabana de Torres, Santander. Para la Directora de la Cárcel la delincuencia no ha aumentado sino disminuido, a su parecer el proceso de resocialización ha sido exitoso, dado el nivel de desorden que antes se vivía en el Establecimiento.[853] Se reconoció el limitado espacio para el deporte y la recreación, pero se indicó que se tenían programas de gimnasia, campeonato de banquitas, de voleibol y de microfútbol, además de varios juegos de mesa (cartas, parqués, dominó y damas chinas). En cuanto a las visitas conyugales y el derecho a la intimidad se dijo que "*[…] el interno se adapta a la limitación de los recursos con los que administra [la Cárcel], pero por ello no se pierde la privacidad que echa de menos el señor Defensor del Pueblo Regional Magdalena Medio. || Sería un anhelo* […] *propiciar que el interno mantuviera sus relaciones íntimas con su pareja en sitios especiales, pero ello no es posible en este centro de reclusión por múltiples factores, principalmente por el espacio físico reducido, el galopante incremento de la población carcelaria de manera desmesurada y por supuesto, las conocidas limitaciones presupuestales del Estado; sin embargo, optimizando nuestros limitados recursos, propiciamos que la esencia familiar se conserve a pesar de las restricción al derecho a la locomoción del interno.*" Por otra parte, para la Directora de la Cárcel, el acervo probatorio tenido en cuenta por el Defensor del Pueblo es obsoleto.

Por último, la Directora reconoce que el espacio para los abogados defensores es bastante pequeño y precario. No obstante indica que sí existe, y que, en cualquier caso, su mejora podría implicar una violación a la igualdad con aquellas personas que tienen un abogado contratado, caso en el que no se exige reglamentariamente tener dicho espacio.[854] Respecto al estado actual del lugar de reunión entre las personas internas y los defensores públicos, la Directora de la Cárcel considera que si bien las condicione son precarias, las

---

y cada una de las necesidades de la creciente población carcelaria, la cual se incrementa a pasos agigantados, de manera desproporcionada con la construcción de nuevas penitenciarías, no dando abasto para atender este problema de Estado. Sin embargo, a pesar de las limitaciones presupuestales del INPEC, la dirección del EPMSC-Barrancabermeja realiza gestión ante la Alcaldía del Municipio de Barrancabermeja para obtener auxilios que se destinan a trata de mejorar las condiciones de vida de los internos de este penal."

[853] Dijo al respecto: "[…] las estadísticas de delincuencia intramural arrojan un saldo inmejorable para el año dos mil diez (2010), dos mil once (2011) y dos mil doce (2012), muchísimo mejor que los años anteriores, donde los desórdenes internos fueron continuos a finales del siglo XX y la primera década del siglo XXI; situación que nos permite concluir que a pesar de tantas limitaciones económicas que enfrenta el INPEC, la resocialización de los internos ha sido exitosa, por lo menos, en cuanto a la no reincidencia en el delito, mientras están cumpliendo las medidas de aseguramiento para los imputados y acusados, o la pena principal de prisión para los condenados."

[854] Dice al respecto la intervención: "Las instalaciones de nuestras oficinas […], unas son cómodas pero otras no; pero para analizar este ítem, ha de tenerse en cuenta, que dentro del sistema nacional de establecimientos carcelarios y penitenciarios de la República de Colombia, este establecimiento está diseñado conforme al tamaño de la ciudad, y por ello, es una cárcel pequeña, y dentro de ese contexto fueron concebidas el tamaño de sus oficinas"; y añade "[es] cierto que esta dependencia es pequeña, situación que ya fue advertida por la Dirección Nacional del INPEC y por ello, para el año 2012, por gestión hecha por esta Dirección Nacional a la Alcaldía Municipal […] asignó una partida para la construcción de una nueva oficina […]"

da el Establecimiento de buena fe, a pesar de no tener la obligación para hacerlo. Le extraña el reclamo del Defensor Regional.[855]

La Directora de la Cárcel también se refirió al problema de la Guardia. Pero negó las condiciones de hacinamiento y las de insuficiencia.[856]

9.2.6.3. *Decisión judicial de instancia*

El veintitrés (23) de octubre de dos mil doce (2012), la Sala Penal del Tribunal Superior de Bucaramanga resolvió negar la tutela invocada, por considerar que se trata de asuntos que escapan a las competencias del juez de tutela.[857] Esta decisión, fue anulada por la Corte Suprema de Justicia el cinco (5) de diciembre de dos mil doce (2012), y remitió el expediente a los Juzgados de Circuitos.[858] El veintidós (22) de enero de dos mil trece (2013), la

---

[855] Dijo en su intervención: "El mismo accionante reconoce que [se les] tiene asignado un espacio en la dependencia de la Pagaduría, donde cuenta con una mesa y silla para atender a los internos que apoderan; siendo esta parte fáctica cierta, pues la Dirección de este Centro unilateralmente lo dispuso […], para que la Defensoría del Pueblo tenga un sitio de trabajo permanente, || […] La asignación del sitio, al igual que los muebles de oficina efectivamente fueron puestos a disposición de la Defensoría del Pueblo, por parte de la Dirección de este penal, lo cual se hizo gustosamente, y con el ánimo de brindar una colaboración eficaz a la barra de abogados del sistema nacional de defensoría pública; a pesar de que *no estamos obligados legal ni reglamentariamente* a ello, aspecto fáctico que por sí mismo, nos llama hartamente la atención la posición que adopta el señor Defensor del Pueblo, quien a sabiendas que no estamos obligados a asignarles oficinas dotadas a los abogados defensores al interior del Penal; a pesar de ello, lo hicimos y con mucho agrado, para que en la hora de ahora se nos pretenda enrostrar que los recursos puestos a disposición, son modestos, y que están localizados en la oficina de la pagaduría.

[856] Al parecer de la Dirección, decir que la guardia de la Cárcel "[…] se encuentra en hacinamiento, [es una] afirmación falsa. Cada miembro de la guardia tiene asignado su propio camarote. Los que duermen en el piso es porque quieren, ya que acuden a dormir a un salón del EPMSC […] que está dotado de aire acondicionado con mejor capacidad de enfriamiento que la de las habitaciones. || Con relación al supuesto escaso número de guardianes es una apreciación subjetiva del actor, pues debe tenerse en cuenta que los guardianes cuente con entrenamiento especial, dotados de bastón de mando, y el personal de guardia que está fuera de los patios está dotado de armas de fuego de dotación oficial que permiten el control de cualquier interno de fuga. Aunado a lo anterior, se cuenta con el apoyo directo de la Policía Nacional, entidad que tiene puesto a escasas cuadras del panóptico, con capacidad de reacción inmediata."

[857] Tribunal Superior de Bucaramanga, Sala Penal, sentencia del 23 de octubre de 2012 (MP Héctor Salas Mejía). Dijo la sentencia: "No obstante lo anterior, la solución a dicha problemática, como lo enfatizaron las distintas entidades accionadas, no corresponde a la administración de justicia por vía de la acción constitucional de tutela sino a programas institucionales que permitan evidenciar una política criminal estructurada, dirigida a la protección de la dignidad humana del delincuente y a garantizar su proceso de resocialización. || Aunado a lo anterior, considera la Colegiatura que la necesidad de aumentar la infraestructura carcelaria con miras a remediar los problemas de salubridad, higiene, intimidad y recreación, en el evento de no obtener una respuesta por cuenta de las autoridades políticas encargadas de administrar los recursos públicos, puede ser solventada por vía de la acción popular, consagrada en el artículo 88 de la Constitución Nacional y en la Ley 472 de 1998."

[858] La Corte Suprema advirtió en su decisión que anula todo lo actuado, a pesar de los perjuicios generados sobre los derechos de los accionantes y sobre su protección efectiva, por cuanto no se debe desconocer la reglamentación sobre el reparto; a su juicio "[…] toda vez que su inobservancia resta eficacia a la Administración de justica de cara a proteger los derechos fundamentales, pues no se puede olvidar que el Decreto 1382 de 2000 fue expedido por la necesidad cierta de 'racionalizar y desconcentrar el conocimiento de las demandas de tutela."

Juez Tercera Penal del Circuito de Bucaramanga resolvió declarar improcedente la acción de tutela presentada por el Defensor Regional del Pueblo con ocasión de las violaciones a los derechos fundamentales de las personas internas en la Cárcel de Barrancabermeja, por considerar que es un asunto que no puede ser resuelto por el juez de tutela.[859] Dijo en su sentencia.

> "[…] para el caso concreto se encuentra que si bien el catálogo de problemas puesto de presente por el accionante en el establecimiento carcelario de Barrancabermeja –y que no difiere mucho del de los demás panópticos del país–, resulta a todas luces escabroso, tanto por las cifras como por los registros fotográficos allegados; lo cierto es que las nobles pretensiones del libelista no están llamadas a prosperar por esta vía jurisdiccional, en la medida que para solucionar las complicaciones del sitio de reclusión, esta sede de tutela debería disponer –si bien no de forma expresa, más sí tácita– de la destinación de erario hacia el sector penitenciario –entendido no sólo de las personas internas sino también del personal de guardia–, convirtiéndose en determinador de la prevalencia de una arista de la sociedad sobre las otras, es decir, anteponiendo la solución de los asuntos carcelarios a los de otros sectores sociales, verbi gracia, al educativo, al laboral, al de la población infantil, desplazados, damnificados, madres cabeza de familia, discapacitados, etcétera."

Esta sentencia no fue impugnada por la Defensoría Regional del Pueblo, por lo que fue remitida a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

9.2.6.4. *Protección a los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en el Establecimiento Penitenciario de Barrancabermeja*

En esta sexta y última acción de tutela, nuevamente se presentan los mismos patrones fácticos de los casos anteriores. Las autoridades carcelarias y penitenciaras reconocen plenamente la situación en la que se encuentra el Establecimiento. Reconocen la crisis y la afectación de los derechos, pero consideran que no tienen ninguna responsabilidad en el caso concreto y que, hasta el momento, han hecho lo que corresponde. Nuevamente, como en los otros casos, la avalancha de reclamos judiciales, ante la reiterada, constante y sistemática violación de los derechos fundamentales, no es contemplada como la consecuencia necesaria de una situación que afecta a las personas privadas de la libertad, es vista como una estrategia temeraria para hacer valer derechos que ya fueron tutelados y protegidos previamente. En esta oportunidad, sin embargo, no se trata de un número creciente de personas recluidas que, poco a poco, a cuenta gotas recurren a la acción de tutela, tal como ocurría justamente, en los anteriores procesos en contra de la Cárcel *San Isidro* de Popayán. En esta oportunidad es el Defensor del Pueblo

[859] Expediente T-3805761, segundo cuaderno, folios 117 a 127.

Regional que, mediante diferentes recursos judiciales, ha tratado de presionar a la administración carcelaria para que pueda cumplir con sus cometidos y no deje al garete los derechos fundamentales que es su deber respetar, proteger y garantizar.

El rosario de reclamos es también el usual: el derecho a la salud, protección frente al hacinamiento creciente, resolver los problemas que supone un ambiente insalubre y sin higiene, el acceso a la justicia libre de barreras y obstáculos irrazonables y desproporcionados, la protección a la unidad familiar y al riesgo de la afectación de los derechos. Pero en este caso, además, se incluyó un reclamo en nombre de los derechos de la Guardia, que en gran media comparten la suerte y el destino de las personas privadas de la libertad. También advierte la Sala que en este caso, se tienen noticia de la especial amenaza a las mujeres privadas de la libertad porque, precisamente no existe un espacio diseñado para ellas. Tan sólo existe un Establecimiento pensado y concebido para hombres, en el cual, deben acomodarse las mujeres. Adicionalmente, se trata de un lugar que, por lo hacinado, conlleva aún más riesgos.

Teniendo en cuenta las consideraciones previas e inmediatas, se impartirán órdenes similares a las de los casos anteriores al Establecimiento Penitenciario de Barrancabermeja, incluyendo una protección especial para la guardia y para las mujeres.

10. Órdenes

Las órdenes que imparta la Sala tienen un objetivo firme y preciso: impedir que se mantenga un estado de cosas contrario a la Constitución Política. Deben asegurar que se transforme el orden social injusto que ha reinado impunemente en las cárceles y las penitenciarías de la República. Se trata de órdenes complejas que suponen acciones y medidas por parte de las autoridades carcelarias, teniendo en cuenta que las condiciones en que se mantiene a las personas privadas de la libertad, afectan a buena parte de la población carcelaria, en general, y de las personas recluidas en los establecimientos que fueron objeto de las presentes tutelas, en particular. Las ordenes complejas, como se ha mostrado a lo largo de la sentencia, no son ajenas ni a la jurisprudencia constitucional vigente en Colombia ni en otras latitudes. De hecho, la protección de las personas privadas de la libertad, es uno de los casos en que los jueces avanzado en la protección de derechos.[860]

Son muchos los casos de la jurisprudencia constitucional que se han citado a

---

[860] Ver por ejemplo:
LANGFORD, Malcolm (Ed) (2008) *Teoría y jurisprudencia de los derechos sociales. Tendencias emergentes en el derecho internacional comparado* Siglo del Hombre – Universidad de Los Andes. Bogotá, 2013. || GAURI, Varun & BRINKS, Daniel M. (2008) *Courting Social Justice. Judicial Enforcement of social and economic rights in the developing world*. Cambridge. USA, 2008.

lo largo de la presente sentencia en los cuales se ha hecho patente la necesidad de impartir remedios judiciales complejos, para resolver complejas situaciones en las que, evidentemente, se está violando derechos fundamentales, de forma grave. Se han dado órdenes para adecuar las condiciones básicas de reclusión en establecimientos penitenciarios y carcelarios o de otro estilo (como un comando o estación de Policía).[861] Recientemente se han dado órdenes estructurales para establecimientos penitenciarios y carcelarios, protegiendo tanto las condiciones mínimas y básicas de las personas allí recluidas, así como aspectos importantes y determinantes para los procesos de resocialización, como las actividades artísticas y deportivas.[862]

---

[861] En la sentencia T-851 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), por ejemplo, resolvió impartir las siguientes órdenes para proteger los derechos de personas recluidos en condiciones crueles, inhumanas e indignas. Dijo la Corte: "En consecuencia, en relación con las personas recluidas en el calabozo del Comando de Policía de Mitú, se ordenará al Alcalde Municipal de Mitú, en tanto primera autoridad del municipio, que adopte las medidas necesarias para lograr la protección efectiva de los derechos fundamentales de dichas personas, en forma tal que sean recluidos en un lugar a la vez digno y seguro. Dichas medidas, en caso de ser necesario, podrán comprender el traslado físico de tales personas a otro centro carcelario del país. En caso de considerar necesario dicho traslado, en ejercicio de su discrecionalidad y dentro de parámetros de razonabilidad, el Alcalde Municipal de Mitú coordinará con el INPEC las gestiones y diligencias necesarias, y solicitará el concurso de la Fuerza Pública para garantizar la seguridad de la operación. En ese sentido, se urgirá al director del INPEC que preste su concurso inmediato para el logro de dicho objetivo, así como al Comandante General de las Fuerzas Armadas, para que colaboren con lo necesario para garantizar el traslado eficaz y seguro de estos presos a un centro de reclusión diferente. Asimismo, el Alcalde Municipal de Mitú deberá adoptar las medidas necesarias para que los familiares de las personas recluidas en el Comando de Policía puedan establecer contacto con ellas, inclusive personal, con la debida antelación a la ejecución de la orden de traslado."

[862] Corte Constitucional, sentencia T-266 de 2013 (MP Jorge Iván Palacio Palacio) en este caso se tuteló el derecho de personas que habían sido trasladadas del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Rivera (Huila) a la Penitenciaría ERON Heliconias de la ciudad de Florencia (Caquetá), que no es adecuada para las personas que se encuentran privadas de la libertad. La Corte constató lo alegado y resolvió impartir, entre otras, la siguientes órdenes: "*ORDENAR* al Establecimiento Penitenciario Las Heliconias de Florencia (Caquetá) y al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, por intermedio de sus directores: (i) Dentro de los diez (10) días siguientes, si aún no lo han hecho, practicar el examen médico y psicológico de ingreso; adoptar los correctivos necesarios para brindar una atención integral y oportuna tanto en medicina general como especializada; atender las recomendaciones médicas; suministrar oportunamente los medicamentos requeridos conforme con las órdenes médicas; prestar servicio de odontología; agilizar las autorizaciones de exámenes; y dar trámite oportuno a la remisión de los internos a las consultas médicas que requieran. || (ii) Dentro del término de diez (10) días siguientes, disponer lo necesario para garantizar una ración alimenticia adecuada en calidad y cantidad, suministrando una dieta para quienes la necesiten acorde con las disposiciones médicas, y de ser necesario, adquirir recipientes para su correcta entrega. || (iii) Advertir que si aún no lo han hecho, debe permitirse la utilización de los comedores comunitarios. || (iv) Advertir que deben ejercer una continua vigilancia que permita el correcto funcionamiento de las comunicaciones al interior del penal. || (v) Dentro del término de diez (10) días siguientes, establecer un horario adicional de apertura de las celdas con el fin de que los presos puedan hacer sus necesidades fisiológicas durante el día. Adicionalmente, en el término de dos (2) meses, iniciar las gestiones administrativas y presupuestales necesarias para dar inicio a la construcción de nuevos baños. || (vi) En el término de dos (2) meses siguientes, iniciar las gestiones administrativas y presupuestales necesarias para iniciar las obras de infraestructura requeridas para que las visitas conyugales se den dentro de un ambiente que además de contar con un espacio adecuado, se encuentre siempre en condiciones apropiadas de aseo, y ampliando el horario de las mismas. || (vii) En el término de dos (2) meses siguientes, iniciar las gestiones administrativas y

10.1. Aspectos a ponderar por la Sala para impartir órdenes para enfrentar el estado de cosas contrario al orden constitucional vigente

Para decidir qué órdenes impartir la Sala debe ponderar todos los aspectos relevantes, evitando posiciones extremas que desconozcan alguno de los valores constitucionales que está en juego y ha de ser protegido.[863]

10.1.1. De las decisiones judiciales que por han optado por la no intervención judicial, la Sala retomará el respeto que éstas profesan por las competencias propias de las instancias políticas y administrativas, establecidas en democracia. Por eso, no se impartirán órdenes concretas y específicas, pues se reconoce la legitimidad que proviene de la deliberación democrática o de las capacidades técnicas, según sea el caso. La Sala indicará cuál es el derecho fundamental vulnerado e indicará en términos constitucionales, cuál es la regla constitucional específica que debe ser respetada; ordenará que se adopten las medidas adecuadas y necesarias para superar los obstáculos y las barreras al goce efectivo del derecho que esté siendo violado o amenazado, pero se abstendrá de establecer y precisar cuestiones que deben obtener respuesta en la deliberación democrática, fundada en la mejor evidencia que se pueda obtener. No obstante, la Sala no dejará de tutelar los derechos invocados ni de dar órdenes al respecto, porque, como se dijo, implicaría renunciar al deber básico del juez de tutela de asegurar el goce efectivo de los derechos cuya violación o amenaza constate. Se deben respetar las competencias constitucionalmente establecidas, propiciando la colaboración armónica de las ramas del poder público y la deliberación democrática con participación ciudadana, pero sin llegar a dejar de tutelar los derechos fundamentales, función básica de los jueces.

10.1.2. De las órdenes judiciales que han optado por disponer que se adopten medidas de largo aliento que reformen el Sistema penitenciario y carcelario actual, se retomarán al menos tres (3) elementos. Por una parte, la actuación del juez. Este tipo de respuestas se niegan a que el juez deje de actuar y

---

presupuestales necesarias para clasificar los reclusos con el fin de que presten distintas actividades dentro del penal; dotar los talleres de los elementos que permitan a los internos cumplir con sus actividades laborales; vincular instructores y docentes para que capaciten a los reclusos en las diferentes áreas de trabajo y estudio; e incrementar el número de guardias con el objeto de brindar un acompañamiento a todos los reclusos en sus actividades. || (viii) Dentro del término de diez (10) días siguientes, adopten las medidas administrativas internas a que haya lugar, que permitan responder las peticiones presentadas por los internos de fondo, en forma clara, precisa y oportuna, esto es, dentro de los 15 días siguientes a la fecha de su recibo, si es preciso incrementando el personal para atender tales solicitudes. || (ix) Advertir que no deben desatender las actividades deportivas y culturales. || (x) Advertir que tienen que proveer a los actores de los implementos necesarios para el debido aseo personal. || *Cuarto. ORDENAR* al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Instituto Nacional Penitenciario INPEC y a la Dirección de la Penitenciaria Las Heliconias adelantar todas las gestiones y apropiaciones presupuestales necesarias para dar cumplimiento a lo ordenado en la presente sentencia."

[863] Además de los criterios a los que se hace referencia en este apartado de las consideraciones de la sentencia, la Sala tendrá en cuenta los parámetros expuestos en el la primera parte del capítulo 8, acerca de la jurisprudencia constitucional sobre la protección de facetas prestacionales, de realización progresiva, de los derechos fundamentales.

permanezca impávido ante la realidad que las pruebas del proceso someten a su consideración. Segundo, reconoce la complejidad de las medidas a implementar y la necesidad de diseño y planeación de las actuaciones. Las facetas prestacionales no pueden ser una faceta que se logre de un momento a otro. Tercero, permite al juez armonizar su labor con la perspectiva que debe asumir la administración pública, estableciendo órdenes como la generación de indicadores de goce efectivo del derecho. Es una forma de lograr el resultado exigido judicialmente por la Constitución, en clave de políticas públicas.

10.1.3. El estado de cosas contrario a la Constitución Política vigente de la política penitenciaria y carcelaria, conlleva, como lo evidenciaron los intervinientes en el proceso, un ajuste de la política criminal en general. El Sistema penitenciario y carcelario es tan sólo la tercera fase de la política de criminalización (la ejecución de las penas impuestas judicialmente, o el control de los sindicados que van a ser enjuiciados), que depende en buena medida de sus fases de criminalización previa (fases primaria y secundaria; esto es, la definición de la política criminal y su implementación judicial y procesal). El problema que la Sala constata es el uso excesivo y sobredimensionado de la política criminal, que impone costos sociales y económicos irrazonables y desproporcionados sobre las personas, sin que con ello se llegue a alcanzar los logros y cometidos propuestos. En tal medida, las órdenes complejas deben ser sensibles a los problemas de la política penitenciaria y carcelaria, específicamente, pero a la vez, de los problemas más amplios de la política criminal en general. El Estado colombiano no puede intentar la eterna reforma del Sistema penitenciario y carcelario para que, a la vuelta de unos años, el país se encuentre en la misma situación.

10.1.4. Pero la perspectiva amplia y general que evidencia el estado de cosas inconstitucional en que se encuentra el Sistema penitenciario y carcelario, no exime al juez de tutela de tomar medidas concretas y precisas para proteger los derechos de las persona privada de la libertad que interpuso la acción de tutela, así como la situación de su comunidad específica, que se revela a través de la historia personal del accionante. En otras palabras, la perspectiva de las políticas públicas, permite al juez proteger los derechos desde una perspectiva amplia y de largo aliento, buscando un estado de cosas acorde a la Constitución, que asegure el goce efectivo de los derechos fundamentales de forma sostenible. Pero esto no permite al juez de tutela dejar de lado la realidad que se le ha sometido a su consideración. El juez de tutela, se insiste, debe adoptar remedios que protejan los derechos concretos y específicos de las personas que interponen las acciones de tutela, así como de sus comunidades inmediatas en que viven, cuando se trata de condiciones violatorias que amenazan los derechos de todos, no sólo de los accionantes. En tal sentido, la Sala impartirá órdenes con estos dos propósitos. Las órdenes anunciadas (en el capítulo anterior) con relación a cada uno de los casos, y órdenes de más largo aliento, que busquen remover los obstáculos y las barreras al goce efectivo de los derechos de las personas privadas de la

libertad.

10.1.5. El juez de tutela debe impartir sus órdenes teniendo en cuenta la finalidad y el propósito que se busca en cada caso concreto. En cuanto a las medidas que buscan atender obligaciones urgentes e inmediatas, protegiendo la dignidad humana de manera concreta y específica, el juez de tutela debe actuar con celeridad, verificando que los resultados se materialicen. En cuanto a las medidas complejas que buscan atender facetas prestacionales de realización progresiva de un derecho fundamental, el juez de tutela debe propender por alcanzar un estado de cosas en el que su intervención no sea necesaria; esto es, grado de cumplimiento alto o medio, según lo ha establecido la jurisprudencia constitucional y fue resaltado previamente en la consideraciones de la presente sentencia. El juez de tutela debe establecer medios (seguramente con la ayuda de auxiliares y amigos de la justicia) para determinar cuál es el nivel de cumplimiento verificado, pues su respuesta debe ser acorde a éste. El propósito del juez de tutela no es suplantar o adquirir una suerte de papel de guía permanente de la Administración. Sus órdenes deben estar encaminadas a que las autoridades correspondientes dejen de omitir sus funciones o de realizar acciones en contra de ellas; su éxito consistirá en que las autoridades y actores sociales respectivos retomen la senda constitucional y se encarguen de continuar con la labor de asegurar el goce efectivo de facetas prestacionales de realización progresiva de un derecho fundamental.

Cuando un juez constata la violación o la amenaza a un derecho fundamental y para removerla requiere impartir una orden compleja, no corresponde al juez de tutela definir de manera precisa y detallada qué se debe hacer. El juez de tutela debe impartir las órdenes que aseguren que la autoridad competente en democracia tome las medidas de protección que correspondan. No puede el juez sustituir a las autoridades competentes y tomar las decisiones que a dichas autoridades les corresponden. Así lo ha establecido la jurisprudencia constitucional en varias ocasiones, incluyendo, por supuesto, la jurisprudencia sobre los derechos de las personas privadas de la libertad. Por ejemplo, se ha revocado la orden de un juez de construir una cárcel en un determinado municipio, para superar los problemas estructurales de la cárcel existente, por considerar que se trataba de una invasión en competencias que no le están dadas a los jueces de tutela (T-296 de 1998).[864] En este caso, el juez de instancia consideró que el Estado debe construir nuevos establecimientos carcelarios, y que la sociedad debe comprometerse a aceptar esa decisión. Por eso, a su juicio, el comportamiento de la población del municipio de Fusagasugá no habían actuado acorde con la obligación social de colaborar con el Estado, pues el INPEC había adquirido un inmueble con el único objetivo de edificar un centro penitenciario, se había dispuesto una partida presupuestal importante para ello, pero la comunidad se opuso a la construcción de una nueva cárcel. El juez ordenó retomar el proyecto de obra

[864] Corte Constitucional, sentencia T-296 de 1998 (MP Alejandro Martínez Caballero).

dejado de lado, y agilizar su plan de construcción. La Corte revocó la orden, devolviendo la competencia a las autoridades respectivas, pero reiterando el plazo máximo para que las medidas correspondientes fueran adoptadas. Dijo la Corte al respecto,

> "[…] la construcción de una obra pública es muy restringida, excepcional y la orden debe establecer un término razonable, proporcionado, acorde con las exigencias legales y constitucionales de disponibilidad presupuestal y ordenación del gasto. Es por ello que esta Sala considera que el mandato impuesto por el juez de instancia en el asunto de la referencia desconoce el proceso de asignación y disponibilidad presupuestal, los términos requeridos para la adjudicación de contratos de obra pública y la exigencia de un diseño de políticas a nivel macro para solucionar problemas de hacinamiento de las cárceles. Por tal razón, esta Sala de Revisión reitera lo expuesto en la sentencia T-153 de 1998, según la cual, si bien se admite que la situación en las cárceles colombianas constituye un estado de cosas inconstitucional, la solución involucra a '*distintas ramas y órganos del poder público para que tomen las medidas adecuadas en dirección a la solución de este problema*', por lo que se impone la necesidad de elaborar un '*plan de construcciones y refacciones*', el cual '*deberá ejecutarse en un término máximo de 4 años*' a partir de la notificación de la sentencia en cita."[865]

10.1.6. Por supuesto, como se indicó previamente, todas las medidas quedan abiertas al diálogo institucional, teniendo el juez la posibilidad de ajustar sus órdenes, en la medida que se requiera y que con ello se logre el goce efectivo de los derechos, y el cabal cumplimiento de la decisión judicial que haya hecho tránsito a cosa juzgada. Estas modificaciones que se pretendan solicitar al juez de tutela, en cualquier caso, deben propender por una protección igual o mayor a la que la orden inicialmente establecida ofrecía al derecho tutelado. El ajuste que pueda hacerse de una orden, por supuesto, se aplicará de acuerdo con los estrictos parámetros fijados por la jurisprudencia constitucional al respecto.

10.1.7. Finalmente, antes de presentar las órdenes que se adoptarán en la presente sentencia, la Sala comentará brevemente las actuaciones realizadas durante los últimos meses por el Gobierno Nacional y las autoridades penitenciarias y carcelarias en general.

10.2. Avances del Estado en la construcción de una política criminal y carcelaria, respetuosa del orden constitucional vigente

[865] Corte Constitucional, sentencia T-296 de 1998 (MP Alejandro Martínez Caballero).

10.2.1. *Medidas presentadas como respuestas a las acciones de tutela interpuestas*

En los procesos de acción de tutela acumulados, el Ministerio de Justicia y del derecho presentó una serie de acciones con relación a la problemática estructural en las penitenciarías y cárceles del país. Las medidas que se piensa adoptar, se presentaron, como se dijo, en tres (3) grupos distintos: medidas de corto, de mediano y de largo plazo. En los primeros informes se dieron términos y plazos para el cumplimiento de las medidas. Así, las de corto plazo, son para ser implementadas en los siguientes doce (12) meses, las de mediano plazo antes de dos (2) años, y las de largo plazo, cuya ejecución es mayor de dos (2) años. En el corto plazo, (1) brigadas jurídicas, (2) redistribución de la población condenada, (3) gestión de beneficios de libertad, (4) censo carcelario, (5) propuesta de creación de una Comisión de Seguimiento al Sistema Penitenciario y Carcelario, (6) entrega de funciones administrativas a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, SPC, (7) la ampliación de la lista de elegibles de la Comisión Nacional del Servicio Civil y (8) enfrenar los problemas de salud que existen el Sistema. En el mediano plazo, se propusieron tres medidas distintas. (1) El diseño de la política criminal, (2) modificación del Código Penitenciario y Carcelario y (3) la creación de una comisión Interinstitucional de Expertos para la revisión del Código Penal y del Sistema Acusatorio. Finalmente se propuso una Comisión para diseñar e implementar una política criminal racional y coherente que implica la racionalización de las penas y de los delitos y que busque mecanismos para que el Sistema Penal Acusatorio mejore su capacidad de gestión. En el largo plazo se habló también de tres (3) medidas concretas. (1) Plan 20 mil. Para 20.000 cupos, (2) Convenio CAF, y (3) Colonias Agrícolas de mínima seguridad. Especial énfasis se hizo en que en el Decreto ley 4150 de dos mil once (2011) que escindió el INPEC y creó la Unidad de Servicios Penitenciarios como una unidad administrativa especial con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, que tiene como objeto principal el suministro de bienes y servicios para los centros de reclusión, así como todo lo referente al manejo de la infraestructura de los establecimientos penitenciarios y carcelarios. El Ministerio insistió: "[*la*] *citada Unidad está orientada a enfrentar la problemática de los establecimientos de reclusión para garantizar el bienestar de la población privada de la libertad.*" La Sala considera preciso hacer una serie de comentarios sobre estas propuestas y la manera como fueron presentadas durante el proceso de la referencia.

10.2.1.1. *No se establecen términos temporales ni plazos, y los que había se quitaron*. Las medidas que se piensa adoptar, se presentaron en tres (3) grupos distintos: medidas de corto, de mediano y de largo plazo. En los primeros informes se dieron términos y plazos para el cumplimiento de las medidas. Así, las de corto plazo, son para ser implementadas en los siguientes doce (12) meses, las de mediano plazo antes de dos (2) años, y las de largo plazo, cuya ejecución es mayor de dos (2) años. No obstante, en los informes

posteriores presentados por el Ministerio de Justicia y del Derecho los términos y los plazos fueron retirados. Primero para las medidas de mediano y largo plazo y, finalmente, a las de corto plazo. Esto es, claramente, una violación a los mínimos constitucionales que deben observar las políticas públicas de las cuales depende el goce efectivo de un derecho fundamental. Para que una política pública asegure la realización progresiva de una faceta prestacional de un derecho debe contar por lo menos, con plazos y tiempos que le permitan al Estado, y a la sociedad en general, saber si se está avanzando o no según lo presupuestado. En este caso, las primeras respuestas sí cumplían este mínimo requisito, pero en las posteriores este elemento indispensable de planeación se retiró. De hecho, vale la pena resaltar que uno de los tres parámetros que existían era inadecuado. En efecto, el plazo de ejecución de las medidas de corto y mediano plazo realmente fija un límite temporal (dentro de los 12 meses siguientes, en el primer caso, y de los 2 años siguientes, en las de mediano plazo). No obstante, las medidas de largo plazo nunca tuvieron un término real, puesto que fijaban un mínimo temporal, no un máximo. Esto es, se sabía que tales medidas no se demoraban menos de 2 años en su ejecución, pero no se establecía un límite máximo. Esto es, pueden durar cuatro (4), seis (6) u ocho (8) años; no se sabe. Cuando el goce efectivo de un derecho fundamental depende de los programas y de los planes que se diseñen e implementen con tal objeto, se viola la Constitución Política si no se cumple con el mínimo requisito de fijar un cronograma básico, en el que se establezca los ritmos y los tiempos en los que se avanzará en la protección del derecho. Es una de las condiciones mínimas que se requiere con relación a las facetas de realización progresiva de los derechos fundamentales, para asegurar que, en efecto, se avance.

10.2.1.2. *Las políticas públicas de la que depende el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas en prisión, no pueden ser eventuales o depender de la buena voluntad de terceros; el Estado debe asegurar que sean adecuadas y sostenibles*. Las medidas de choque y urgencia, para garantizar el goce efectivo de derechos fundamentales como el acceso a la justicia, deben fundarse en políticas públicas que respeten los mínimos parámetros de racionalidad y razonabilidad. Por ejemplo, garantizar un acceso a la justicia a personas privadas de la libertad, dadas las condiciones de indignidad de la reclusión y el estado de cosas inconstitucional generalizado en el Sistema penitenciario y carcelario, requiere medidas que efectivamente permitan conseguir este resultado mediante programas y planes de acción sostenible. Según el Ministerio estas medidas de choque y urgencia se conseguirán en el corto plazo, mediante estudiantes de universidades con las que se "*ha realizado contactos*". Una política pública de la cual depende el goce efectivo el derecho fundamental de una persona que recibe especial protección de la Constitución Política, sobre todo, cuando ésta ha fallado en sus cometidos y los derechos en cuestión se encuentran ampliamente desprotegidos, no puede depender de acciones eventuales de actores que están levemente vinculados al Estado. El Estado debe contar con los recursos suficientes y necesarios para garantizar poder implementar la política, y

asegurar su sostenibilidad en el tiempo. Las medidas de choque y de urgencia, como garantizar a las personas privadas de la libertad el acceso a la justicia, no pueden ser eventuales y depender de la buena voluntad de terceros. Adicionalmente, el uso de los estudiantes universitarios es un medio de solución que ya está siendo empleado. Por ejemplo, la Directora de la Cárcel de Barrancabermeja indicó que en la defensa de los internos, cuenta con el apoyo de estudiantes universitarios de final de carrera.[866] Menos aún tiene sentido tratar de presentar una medida específica de política como solución a una situación de crisis, cuando la medida se está implementando actualmente y, por tanto, es un elemento más del estado de cosas que existe.

10.2.1.3. *Toda política pública debe buscar una finalidad, pero establecer un fin a buscar no implica en forma alguna definir o establecer una política pública*. Enunciar la finalidad o los objetivos que busca una política pública, es tan sólo una parte de dicha política. Por ejemplo, el Ministerio de Justicia y del Derecho dice en varias de sus participaciones dentro de los procesos de la referencia, que se debe hacer un 'trabajo conjunto' con los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad para que concedan los beneficios reconocidos en la ley, y que lo hagan rápidamente. La Sala considera que es un fin loable e imperioso, por lo que debe ser buscado de acuerdo con la Constitución Política. El respeto a la dignidad humana y a la libertad de todas las personas, lleva a concluir que la finalidad señalada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, efectivamente tiene que ser buscada. No obstante, en tanto una política pública es el conjunto de acciones y omisiones de las autoridades públicas (o de quienes ejercen sus funciones), orientadas a resolver un problema público, enunciar cuál es la finalidad buscada por el Estado, decir que se busca no es una descripción completa de la política. Además de enunciar el fin o el propósito buscado, debería indicarse qué se va a hacer concreta y específicamente. De hecho, los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad hoy saben cuál es la ley y qué es lo que deben hacer. Luego, decírselos nuevamente no parece ser una medida necesaria y suficiente para alcanzar tal finalidad. Por supuesto, decir que se va a hacer, tampoco es suficiente. Deben darse elementos que muestren que lo decidido ya se está implementando o que en efecto va a ser implementado. Las políticas públicas no son un conjunto de enunciados y promesas de los que se cree que se puede hacer. Lo que se haga o se deje de hacer, y los impactos que se logren, son aspectos definitorios de una política.

10.2.1.4. *Algunas de las metas que se buscan con la política pública carcelaria no son respetuosas de los derechos fundamentales*. Lograr la adecuada y correcta acción del Estado no es tarea fácil. Coordinar a las diferentes entidades del Estado para asegurar el goce efectivo de un derecho

---

[866] Informó dentro de la última acción acumulada al proceso, contra la Cárcel de Barrancabermeja, así: "[las] labores del área jurídica se desarrollan con el apoyo de los estudiantes de los últimos semestres de la Facultad de Derecho de la Universidad Cooperativa de Colombia seccional Barrancabermeja, que hacen sus consultorios jurídicos, aunado a los estudiantes que realizan su práctica de judicatura de las Facultades de Derecho de varias Universidades del país."

fundamental, requiere de planes y metas ambiciosas que tengan, como propósito, asegurar la dignidad humana. La propuesta del Ministerio de Justicia y del Derecho es reprochable en tal sentido. Si bien es deseable que se fije una meta concreta que pueda ser estudiada y verificada, y en este caso, la meta propuestas es inaceptable. El Ministerio propone "*que el nivel de hacinamiento sea del 48% en todo el país*." Para el Ministerio, esta medida busca disminuir sustancialmente la presión sobre aquellos centros que tienen los niveles más altos de hacinamiento (algunos de los cuales llegan a cifras cercanas al 100%). Se espera lograr este resultado, se dijo, con una política de traslados que no afecte los derechos de la población interna y utilizando los cupos libres que aún existan en los nuevos establecimientos de reclusión. Para la Sala esta meta propuesta es inaceptable. El Estado tiene que lograr disminuir el nivel de hacinamiento del Sistema penitenciario y carcelario, lo cual, como lo muestran los diferentes diagnósticos, pasa por reducir el número de personas encarceladas. Dadas las tasas en las que se incrementa el número de personas privadas de la libertad, la propuesta de redistribución, sólo permite bajar la presión de hacinamiento sobre los centros carcelarios y penitenciarios temporalmente. En cualquier caso, el 48% de hacinamiento es un nivel alto. El Ministerio propone que 'normalizar' y 'estandarizar' la situación de hacinamiento, pretendiendo que todos los centros, sin importar su estado y condiciones, tengan que tener el cupo lleno y, además, un número adicional de personas equivalente a la mitad del cupo permitido. La meta propuesta por el Ministerio es inconstitucional, por cuanto propone como fin de la política pública carcelaria un estado de cosas que, por definición acepta el hacinamiento y lo preserva. El Estado debe acabar con el hacinamiento carcelario de una buena vez, no distribuirlo por todo el país, para que los derechos fundamentales de las personas estén igualmente vulnerados.

10.2.2. *Algunas de las acciones realizadas durante el trámite de revisión de los procesos de acción de tutela acumulados*

Pero el Gobierno Nacional, en especial el Ministerio de Justicia y del Derecho y el INPEC no han dejado de remitir información a la Corte Constitucional, a sus diferentes Salas de Revisión, acerca de los avances que se han venido dando dentro de la definición e implementación de medidas orientadas a superar el estado de cosas inconstitucional en el Sistema penitenciario y carcelario.

10.2.2.1. *Comunicaciones remitidas a la Corte Constitucional*

En diferentes comunicaciones ha señalado, por ejemplo, que se está desarrollando un plan de racionalización y humanización del Sistema penitenciario y carcelario que tiene tres (3) ejes principales (1) infraestructura, salud y tratamiento penitenciario; (2) medidas de coordinación y gestión pública; y (3) modificación al Código Penitenciario y

Carcelario.[867] El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, ha remitido a la Corte Constitucional varios documentos acerca de los planes y acciones que se han venido desarrollando para atender la crisis carcelaria.[868] En especial, se han remitido documentos de los planes de acción que se han venido adelantando como respuesta, tanto a las denuncias públicas sobre la crisis carcelaria y a las órdenes complejas impartidas por jueces de tutela a lo largo y ancho del país. Así, por ejemplo, durante el año dos mil trece (2013), el INPEC ha avanzado en el cumplimiento de la sentencia proferida por el Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá (Sala Jurisdiccional Disciplinaria, acción de tutela – N° 2012-4075). El cuatro (4) de marzo de dos mil trece (2013) el Director General del INPEC[869] expidió la Directiva Transitoria 000008, con la finalidad de "*impartir instrucciones y asignar responsabilidades para el cumplimiento de las medidas ordenadas al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario* […]",[870] mediante aquella decisión judicial del Consejo Superior de la Judicatura.

Los nueve (9) procesos de acción de tutela acumulados para ser resueltos mediante la presente sentencia, son una muestra del universo de las tutelas que, día a día, las personas privadas de la libertad se ven obligadas a interponer, con la esperanza de que su dignidad y sus derechos fundamentales sean asegurados, al menos mínimamente. Pero no ha sido sólo en los procesos judiciales. El Gobierno ha hecho públicos desde hace meses sus acciones concretas para superar la crisis del Sistema penitenciario y carcelario.[871]

Una de las formas con la que el Gobierno Nacional busca enfrentar la crisis carcelaria es con la separación del INPEC de las funciones de prestación de servicios básicos, como salud, higiene o alimentación. Mediante el Decreto 4150 de 2011, el Presidente de la República creo la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, SPC. Se justificó esta decisión, por ser una manera de "*afianzar el cumplimiento de los mandatos del Estado Social y Democrático de Derecho, relacionados con el respeto a la dignidad humana y el ejercicio de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad en los establecimientos de reclusión es necesario contar con una*

---

[867] En cuanto a la *infraestructura* se busca el mantenimiento de: baterías sanitarias, áreas de sanidad, redes hidráulicas, redes sanitarias, redes y plantas eléctricas, plantas de tratamiento de agua potable, plantas de tratamiento de aguas residuales, cuarto de repartición de alimentos, rancho, accesos para manejo de alimentos contaminados, cubiertas de talleres, área de basuras, calderas y lavandería. Asimismo, se busca también habilitar nuevos cupos para aumentar la capacidad del Sistema penitenciario y carcelario, tanto en establecimientos existentes, como en nuevos establecimientos que se construirán.

[868] El INPEC ha hecho referencia, entre otros, a los siguientes planes: Plan de salud PLANSAL jornadas de vacunación y bridadas de salud; Plan de deshacinamiento PLANDES [ingreso de 935 judicantes, 6.462 libertades otorgadas; 179 convenios firmados para formación de internos; 3.005 traslados de internos; 3.142 domiciliarias gestionadas y otorgadas]; Plan de seguridad (PLANSEG) 4072 operativos de registro y control; 105.232 remisiones; 4.016 internos con dispositivos de vigilancia electrónica o el Plan aumento de personal (PLANTAH) nombramiento de 715 nuevos dragoneantes; 785 nuevas unidades de personal del cuerpo de custodia y vigilancia.

[869] Mayor General Gustado Adolfo Ricaurte Tapia.

[870] INPEC, Directiva Transitoria 000008; 4 de marzo de 2013.

[871] Ver por ejemplo: El Espectador, '*cárceles de papel*'; lunes 24 de diciembre de 2012.

entidad especializada en la gestión y operación para el suministro de los bienes y la prestación de los servicios requeridos para garantizar el bienestar de la población privada de la libertad" (considerandos del Decreto 4150 de 2011). El Gobierno busca que la nueva entidad pueda desarrollar de manera eficiente, eficaz y efectiva, la prestación de los servicios penitenciarios y carcelarios, '*en directa consonancia con el objeto y demás funciones del INPEC*'.[872]

Las autoridades carcelarias han hecho saber a esta Corporación judicial, que cuenta con una hoja de ruta de doce (12) pasos para enfrentar el estado de cosas en que se encuentra el Sistema penitenciario y carcelario: (1) el reconocimiento del problema; (2) mantenimiento y construcción de la infraestructura carcelaria; (3) diseño e implementación de una política criminal racional, coherente y eficaz; (4) aumento del personal del INPEC; (5) trabajo armónico de las instituciones y mayor presencia en los establecimientos de reclusión; (6) articulación de los sistemas de información; (7) oralidad en la ejecución de las penas y de las medidas de seguridad; (8) fortalecimiento de la defensa técnica y aplicación de las medidas de libertad contenidas en la legislación penal; (9) salud y dignidad; (10) convenios con universidades para la participación de judicantes y la socialización de buenas prácticas; (11) fortalecimiento de las actividades administrativas y (12) capacitación.

10.2.2.2. *La reforma al Código Penitenciario y Carcelario*

La Sala de Revisión es consciente que mientras analiza los procesos de tutela acumulados, el Congreso de la República adelanta el trámite de una reforma al Código Penitenciario y Carcelario presentada por el Gobierno Nacional.[873] La exposición de motivos de la reforma al Código Penitenciario y Carcelario (esto es, a la Ley 65 de 1993) parte del estado de cosas en que se encuentra el Servicio penitenciario y carcelario, tal como lo constató la Corte Constitucional en 1998,[874] el cual, se considera, se mantiene.

10.2.2.2.1. *Diagnóstico*

Para el Gobierno Nacional la crisis del sistema penitenciario y carcelario es

---

[872] El Decreto 4150 de 2011 dio lugar al Decreto 4151 de 2011, *por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, y se dictan otras disposiciones*. Este segundo Decreto sirvió para ajustar los cambios del INPEC a la creación de la nueva Unidad SPC.

[873] Gaceta del Congreso N° 117 de 2013. Proyecto de Ley 256 de 2013, Cámara. El Proyecto fue presentado el 21 de marzo de 2013 al Congreso por la Ministra de Justicia Ruth Stella Correa Palacio.

[874] Dijo la Exposición de motivos al respecto: "La Corte Constitucional, en Sentencia T-153 de 1998, declaró la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria y reconoció en su momento que "[…] *las condiciones de hacinamiento en los centros de reclusión del país no constituyen, sin embargo, una gran novedad. En efecto, en otros momentos de este mismo siglo también se han presentado críticas situaciones de sobrepoblación carcelaria*'." Gaceta del Congreso N° 117 de 2013

'*estructural'* y '*de largo plazo*'. Por tanto, considera que las soluciones tienen que ser, igualmente de largo aliento y estructurales. El Gobierno advierte, además, que el estado de cosas contrario al orden constitucional vigente no se debe únicamente a '*la sobrepoblación*'. Existen otras causas como las tres (3) siguientes: la insuficiencia de la guardia penitenciaria, la corrupción existente en los centros penitenciarios y la falta de infraestructura carcelaria. Las causas para que la situación se haya mantenido en ciertos aspectos y se haya vuelto a agravar en otros se debe a "*falta de planeación en la construcción de infraestructura penitenciaria y carcelaria; oleadas de criminalidad que ha vivido nuestro país; ausencia de una política criminal, penitenciaria y carcelaria coherente, y despreocupación que genera en la sociedad en general la situación de las personas privadas de la libertad.*"[875] Para el Gobierno Nacional son cuatro los problemas centrales del Sistema penitenciario y carcelario (i) "*Una sobrepoblación en los establecimientos y deficientes condiciones de reclusión*; (ii) *Deficiencias en la prestación del servicio de salud*; (iii) *Deficiencias en la infraestructura carcelaria*; (iv) *Reducido número del personal de guardia y corrupción en el interior de las cárceles*."

Hacinamiento. Con relación al hacinamiento, el Gobierno sostiene que la explicación de la sobrepoblación se encuentra, en buena parte, en la política criminal que ha aumentado el uso de la cárcel. De hecho, los índices de criminalidad, se indica, han bajado. La explicación, por tanto, se encuentra en el uso desmedido de la cárcel. Dice la Exposición de motivos:

> "El aumento [de la población carcelaria] en los últimos años ha coincidido con la entrada en vigencia de algunas normas penales: De 2002 a 2005 se registra el ingreso 13.900 nuevos reclusos. Entran en vigencia el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y la Ley 890 de 7 de julio de 2004, que incrementó las penas para algunos delitos. || De 2006-2010 se expiden normas como la Ley 975 de 2005, '*Ley de Justicia y paz*'; la Ley 1142 de 2007, '*Convivencia y Seguridad Ciudadana'*, y la Ley 1153 de 2007, '*Ley de pequeñas causas*'. De acuerdo con cifras del Inpec, esto representó el ingreso de 30.000 nuevos internos. || En 2011, con la Ley 1474, '*Estatuto Anticorrupción*', y la Ley 1453, '*Estatuto de Seguridad Ciudadana*', se incrementó la población en 16.007 nuevos reclusos, que equivalen al 19%. La década del 2001 al 2011 ha sido la de mayor impacto en el sistema, ya que presenta un incremento equivalente al 103.7%."[876]

El Gobierno señaló al Congreso que los '*crecientes aumentos punitivos*' han impactado el funcionamiento del Sistema penitenciario y carcelario. Por eso, a pesar de que se ha visto una reducción de las tasas de delitos, ha aumentado

[875] Gaceta del Congreso N° 117 de 2013
[876] Gaceta del Congreso N° 117 de 2013.

significativamente del número de personas privadas de la libertad. Se reconoce entonces, que "*la política criminal* […] *tiene una relación directa con la política penitenciaria*", en tal medida la política criminal debe suponer '*un uso racional de la cárcel*'. Por eso sostiene: "*La política criminal no puede desligarse de las medidas de naturaleza penitenciaria que deben adoptarse a fin de dar coherencia a una propuesta racionalizadora del sistema penal y cumplidor a su vez de los derechos humanos y garantías básicas de las personas privadas de la libertad.*"[877] Ahora bien, el Gobierno advierte que usar menos la cárcel no implica abandonar la lucha contra las graves agresiones a los derechos fundamentales de las personas y al respeto de las normas básicas de una sociedad. Esta debe seguir siendo fuerte y hacer uso de la inteligencia para lograr sus cometidos.

Actuaciones judiciales. El Gobierno Nacional advirtió al Congreso que, en cualquier caso, se han venido dado avances en materia de hacinamiento, debido a la intervención judicial de los jueces de tutela que han impartido órdenes con relación a los Establecimientos carcelarios y a la necesidad de superar el estado de cosas inconstitucional.[878]

Salud. Sobre el servicio de salud penitenciario y carcelario, luego de reconocer la grave situación, debido al mal servicio de CAPRECOM, se propuso libertad de contratación con diferentes entidades.[879] No obstante,

---

[877] Gaceta del Congreso N° 117 de 2013.

[878] Dijo la Exposición de motivos al respecto: "[…] jueces y tribunales […] han exigido modificaciones a las políticas penitenciarias dirigidas a superar las condiciones ya relatadas de sobrepoblación, de infraestructura y de salud a las que se ha visto sometida la población reclusa. || Así, se puede citar la sentencia proferida en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala de Descongestión, que declaró responsable administrativa y solidariamente al Instituto Nacional y Penitenciario y Carcelario (Inpec) y a la Nación-Rama Judicial-Administración Judicial, por el daño antijurídico generado por la violación del derecho fundamental a la dignidad humana, causado por las condiciones de reclusión a las cuales fue sometido el demandante. || De la misma manera, la sentencia de tutela 2012-4075 proferida por el Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, de fecha 7 de febrero de 2013, constató la subsistencia del estado de cosas inconstitucional en el establecimiento carcelario La Modelo de Bogotá, por vulnerar flagrantemente y amenazar los derechos fundamentales de los accionantes y demás reclusos que alberga el establecimiento. Esta sentencia ordenó al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario abstenerse de remitir internos a este establecimiento hasta que se verifiquen las condiciones mínimas de reclusión previstas en el Código Penitenciario, así como en los tratados internacionales sobre la materia. || Adicionalmente, la sentencia 2013-0016 del Juzgado 56 Penal del Circuito Programa O.I.T. decretó la subsistencia del estado de cosas inconstitucional de la cárcel La Modelo y ordenó abstenerse de recibir personas durante un periodo de tres meses. Así mismo ordenó la remodelación y debida adecuación de las instalaciones y la garantía del derecho a la salud, especialmente la salud mental. || Por su lado, la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal -Sala de Decisión de Tutelas-, M.P, doctor Javier Zapata Ortiz, de fecha 27 de marzo de 2012, ordenó tanto al Ministerio de Justicia como al Inpec, en aras de propiciar una garantía efectiva a los derechos fundamentales de los internos, a que en el plazo prudencial de un mes se estableciera un plan de trabajo a seguir dirigido a iniciar todas las gestiones presupuestales y administrativas tendientes a incrementar los cupos penitenciarios de la actual Cárcel de Armenia o a la construcción de un nuevo penal."

[879] Dijo la Exposición de motivos: "Dada esta situación, el 6 de diciembre de 2012, se expidió el Decreto número 2496 que se caracteriza por permitir la contratación de una EPS diferente a Caprecom para la afiliación al sistema de salud de la población privada de la libertad y permitir la

esta medida no prosperó y ante el colapso del servicio, se declaró el Estado de Emergencia Penitenciaria y Carcelaria el martes veintiocho (28) de mayo de dos mil trece (2013), por parte de la Ministra de Justicia y del Derecho, en todos los centros de reclusión del país.[880]

Infraestructura. En la Exposición de motivos se hizo referencia a los establecimientos de primera, segunda y tercera generación. Pero se reconoció que a pesar de los esfuerzos el sistema está sobrepoblado. Es decir, al hecho de que la política criminal demande en demasía la cárcel, se suma que los establecimientos carcelarios con que se cuenta, en la mayoría de los casos son obsoletos y tienen problemas estructurales básicos. Ahora bien, la Ministra de Justicia indicó al Congreso de la República tres limitaciones adicionales con relación a la capacidad de la infraestructura del sistema. Primera; debido al estado de deterioro de muchas de las cárceles y penitenciarias, no pueden ser ampliadas, sólo 'realizar mantenimiento'. Segunda; algunos de los establecimientos de nueva generación están llenos, '*han alcanzado su nivel máximo de ocupación*', y otros, debido a problemas estructurales, están adecuándose aún, no han entrado en funcionamiento (y en todo caso, si entraran, no son un número de cupos significativo, dado el nivel de hacinamiento). Finalmente, la tercera limitación es que "*la construcción de los nuevos cupos no puede considerarse como una alternativa en el corto plazo*."[881]

---

existencia de una UPC diferenciada para la población privada de la libertad. Para que esta prestación del servicio de salud sea efectiva, la Unidad de Servicios Penitenciarios ha iniciado la adecuación y recuperación de 45 Unidades Sanitarias en establecimientos de todo el país." Gaceta del Congreso N° 117 de 2013.

[880] Dice el Concepto: "La solicitud formulada […] y la realidad fáctica sobreviniente, relacionada con la emergencia derivada de las dificultades de salud, sanitarias y de higiene de los centros de reclusión, permiten concluir la necesidad de acudir a la figura del estado de emergencia penitenciaria y carcelaria, en tanto que se configura la causal contenida en el literal (b) del artículo 168 de la Ley 65 de 1993, razón por la cual se emite CONEPTO FAVORABLE para que dicha declaratoria cobije todos los centros de reclusión del país."

[881] Dice la Exposición de motivos: "Al comenzar este Gobierno se contaba con un presupuesto para infraestructura de 60.000 millones de pesos, lo cual era claramente insuficiente para la construcción de cárceles. No obstante, a pesar de la creación de nuevos establecimientos penitenciarios, la tendencia de crecimiento de la población privada de la libertad supera ampliamente los cupos creados. Mientras que en 1993 se contaba con 174 establecimientos penitenciarios, con una capacidad de 21.810 cupos y una población de 29.114 personas privadas de la libertad, en 2003 se contaba con 140 establecimientos penitenciarios, con una capacidad de 48.291 cupos y una población de 62.277. Al día de hoy la capacidad de los establecimientos es de 75.726 y una población intramural de 112.840 personas privadas de la libertad. || A ello se suma que el 88% de los establecimientos no cuentan con condiciones estructurales que permitan albergar un gran número de personas privadas de la libertad. Estos establecimientos cuentan con varias limitaciones: Dado que sus estructuras son obsoletas, es imposible pensar en ampliación de cupos al interior de los mismos. Solo es posible realizar mantenimiento. || Las cárceles nuevas, es decir aquellas de segunda y tercera generación, han alcanzado su máximo nivel de ocupación. Es importante aclarar que algunos cupos en estos establecimientos no se han puesto en funcionamiento debido a fallas en las estructuras que actualmente se encuentran en proceso de adecuación. No obstante estos cupos no tendrían una incidencia significativa en la reducción de la sobrepoblación carcelaria. || La construcción de los nuevos cupos no puede considerarse como una alternativa en el corto plazo." Gaceta del Congreso N° 117 de 2013

Guardia. Tal como lo reclama el Defensor del Pueblo Regional del Magdalena Medio en la última de las acciones de tutela acumuladas, en contra de la cárcel de Barrancabermeja, la Guardia del INPEC no cuenta con la capacidad real de controlar cabalmente los Establecimientos penitenciarios y carcelarios. La Exposición de motivos al proyecto de reforma del Código Penitenciario y carcelario reconoce esta situación. Sostiene que "*se ha evidenciado que el crecimiento del personal de guardia, custodia y vigilancia no es directamente proporcional al crecimiento de la población privada de la libertad a lo que se suma el hecho de que actualmente muchos funcionarios de este personal están desempeñando funciones administrativas*."[882] El Estado no cuenta con la disponibilidad suficiente de los recursos humanos que se necesitan para enfrentar tan caótica situación. Es precisamente por eso que en los casos de la jurisprudencia contencioso administrativa, las autoridades carcelarias son condenadas por las muertes, agresiones y crimines que ocurren en los penales, sin que el Estado cuente con la capacidad de repeler o de enfrentar esos ataques.

10.2.2.2.2. *La reforma*

La reforma al Código Penitenciario y Carcelario busca adecuar el marco normativo vigente, para lograr que mediante éste se pueda proteger los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, dado el estado de cosas en que está el Sistema penitenciario carcelario. Introduce, entre otras medidas, las siguientes: (i) un enfoque diferencial, que permita proteger a las personas que sean sujetos de especial protección constitucional, o que merezcan un trato desigual, debido a su condición desigual; (ii) Reorganizar el sistema penitenciario y carcelario, para lograr una real y efectiva separación entre personas sindicadas y condenadas y lograr crear establecimientos para mujeres, que sean accesibles para aquellas que tienen bebés y deben permanecer con ellos tras las barras. (iii) La reforma introduce variaciones a las reglas de beneficios de libertad, para defender este derecho fundamental y garantizar de esta manera que las personas que permanezcan recluidas sean sólo aquellas que deben efectivamente permanecer en prisión. Se trata de cambios normativos que pretenden instrumentalizar el principio constitucional según el cual el derecho penal es la última ratio, asegurando que el castigo impuesto sólo se mantenga cuando sea estrictamente necesario.[883]

---

[882] Continúa la Exposición de motivos: "En la actualidad existen 12.848 empleos disponibles aprobados por el Gobierno Nacional de los cuales existen 1.534 cargos vacantes (que para cubrirlos hay dos convocatorias que está adelantando la Comisión Nacional del Servicio Civil). || De acuerdo con el Inpec, de la fuerza efectiva un 27% se encuentra en condiciones especiales como vacaciones, licencias remuneradas o no remuneradas, permisos, suspendidos por un accidente de trabajo o enfermedad común) y los que cumplen funciones administrativas, logísticas, de tratamiento penitenciario y de servicios especiales. || Solo el 73% de la fuerza efectiva (8.813) presta el servicio de seguridad, quienes se dividen en dos (2) grupos para laborar en turnos de 24 horas por 24 horas de descanso. || La falta de personal ha tenido dos graves consecuencias: - Dificultades en la prestación del servicio de guardia. || Sobrecarga laboral de los guardias." Gaceta del Congreso N° 117 de 2013.

[883] Dijo la Exposición de motivos al respecto: "Es esta mirada renovada de una política

10.2.3. *Valoración de lo dicho y hecho por el Gobierno*

La Sala de Revisión valora positivamente, entre otros, los siguientes factores. Primero, el Gobierno Nacional acepta que el Sistema penitenciario y carcelario se encuentra en un estado de cosas que es contrario a la Constitución, ante el foro de la democracia representativa por excelencia, el Congreso de la República. Segundo, acepta que la sobrepoblación del Sistema es importante, pero que no es el único problema a resolver, señalando entre ellos la falta de disponibilidad de al menos dos elementos básicos y necesarios para poder cumplir con las funciones de controlar el orden en los Establecimientos y mantener condiciones de seguridad, a saber, la cantidad suficiente de Guardia, teniendo en cuenta su número y peligrosidad, y la infraestructura suficiente para la demanda carcelaria que se debe atender. Se indica, además, el clima de ilegalidad y de irrespeto flagrante y continuo a la ley, en cualquier grado y nivel (la corrupción existente). La Exposición de motivos advierte que el problema no es sólo hacinamiento. Así se tuviera el cupo suficiente, los demás problemas impedirían salir del estado de cosas contrario a la Constitución. Tercero, el Gobierno Nacional también reconoce que el grave problema del hacinamiento está estrechamente vinculado a la política criminal. La cárcel juega un rol en la sociedad y tiene una utilidad, como última herramienta (*ultima ratio*) contra ciertas agresiones. Pero una política que use excesivamente la cárcel, deja de hacer uso racional de este poderoso y muy lesivo instrumento de control social. La política criminal, se sostiene, debe ser coherente.

Cuarto, es importante precisar que la reducción de la cárcel no implica dejar de combatir el crimen, ni tampoco el fin de la cárcel. Abandonar la cárcel como la principal y más importante sanción penal significa reconocer la inefectividad de esta institución para cumplir los cometidos que normativamente se demandan de ella, cuando adquiere las dimensiones exageradas por ser usada irrazonable y desproporcionadamente. Combatir el crimen es una de las funciones básicas del Estado. El respeto, la protección y la garantía del goce efectivo de los derechos fundamentales así lo exigen. Pero la cárcel no es el único método ni, de hecho, el más deseable. El derecho de los niños y las niñas a un desarrollo armónico e integral se asegura evitando que les sea desconocido y afectado gravemente por una persona. El derecho al desarrollo armónico e integral no se protege enviando a prisión a quien, de hecho, afecto y violento al niño o la niña. Así, el Gobierno Nacional reconoce que si bien la cárcel no tiene por qué desaparecer y permanecer

---

penitenciaria, fundada en un repensar crítico de ese clásico derecho a castigar de naturaleza puramente retributiva, por la que está apostando el Ministerio de Justicia y del Derecho. Es una apuesta que gira hacia una política pública inclusiva, que no desconoce las necesidades de la seguridad ciudadana, y que está cimentada en mandatos constitucionales que limitan racionalmente la intervención punitiva del Estado, y se funda en principios básicos como los de proporcionalidad y necesidad de la pena. Es esta, en suma, una apuesta cardinal por los derechos fundamentales de todas las personas y es la que debe fundar el diseño e implementación de la política criminal en Colombia.” Gaceta del Congreso N° 117 de 2013.

como parte de la baraja de herramientas con que cuenta el Estado para enfrentar el crimen en la sociedad, no debe ser el único camino. El enfrentar el crimen puede lograrse por otros medios, menos lesivos de los derechos, menos costosos y ojalá preventivos, para que no se tenga que reparar o pagar por un daño, sino garantizar que no ocurra.

Quinto, la construcción de más cárceles, para atender la demanda sin medida de cupos para privar de la libertad a personas, se reconoce como una opción que no es viable. Es necesario adecuar y construir más cupos, dado el estado actual de la infraestructura carcelaria. Pero el Gobierno Nacional reconoce que el Estado no tiene la capacidad para atender la demanda carcelaria de la política criminal actual. Sexto, es importante la introducción de medidas orientadas a beneficiar la libertad de las personas. El castigo penal que supone el encierro, bajo el orden constitucional, debe aplicarse cuando sea estrictamente necesario (*última ratio*). La Sala celebra que se busque aminorar el impacto sobre el derecho a la libertad, bien con relación a medidas de seguridad, bien con relación a la aplicación efectiva de las condenas. Sin embargo, los funcionarios judiciales deben ponderar junto a la libertad de las personas que serían privadas de la libertad, los derechos de las víctimas y de la sociedad en general. Dado el grado de corrupción que existe en el Sistema, reconocido por el Gobierno Nacional y por el propio INPEC, no se puede minimizar el riesgo de que personas que han cometido graves crímenes y son un peligro para la sociedad, por ejemplo, obtengan fraudulentamente los títulos y los certificados necesarios para cumplir los requisitos de un beneficio de libertad. El Estado no puede sacrificar la libertad de las personas recluidas en prisión irrazonable y desproporcionadamente, por defender la seguridad y los derechos de las víctimas y la sociedad en general. Pero tampoco puede hacer lo contrario, no puede sacrificar los derechos de las víctimas y de la sociedad, por defender sin reparo alguno los derechos de las personas privadas de la libertad. Por eso, las políticas de excarcelamiento, especialmente masivos, tienen que estar bien estructuradas en al menos dos aspectos. Que la política no sea desproporcionada (por sacrificar totalmente alguno de los valores involucrados), y que no conlleve discriminación. Como se sostuvo previamente, si una situación carcelaria da lugar a que salgan la tercera parte de las personas en la prisión, se ha de preferir aquellas personas concretamente, que represente la menor afectación. No se puede permitir la libertad de una persona que representa un grave peligro, al tiempo que quienes sí podrían salir, son mantenidos en prisión.

Si bien no compete a esta Sala de Revisión evaluar la constitucionalidad de las normas de la reforma al Código penitenciario y carcelario del Gobierno Nacional, se advierte que la intención que se busca es garantizar el orden constitucional vigente, desarrollarlo y asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales a las personas privadas de la libertad. En tal medida, una de las principales herramientas de mediano plazo que el Gobierno ha mencionado para enfrentar la crisis, el cambio de las reglas legales, es un

asunto por el que se avanza.[884]

A continuación pasa la Sala a referirse a las órdenes de carácter general a impartir.

10.3. Órdenes adicionales a impartir

10.3.1. *Las órdenes que se imparten, reconocen la acción que han adelantado las autoridades estatales encargadas*

10.3.1.1. La Sala de Revisión valora positivamente que desde el año dos mil once (2011), fecha en que se le solicitó que verificara el cumplimiento de la sentencia T-153 de 1998, los diferentes poderes del Estado y, en especial, las autoridades encargadas de la política penitenciaria y carcelaria hayan venido adoptando medidas para poder superar el estado de cosas en el que se encuentran los establecimientos de reclusión. Son varias las acciones que reconocen la situación crítica por la que se atraviesa, aceptan los parámetros y estándares constitucionales y, además, busca transformar las realidades. Se ha aceptado que el grave problema del hacinamiento no se soluciona con la construcción de más cárceles, solución que, además, implica grandes costos que se deben invertir en infraestructura carcelaria adicional que, desde antes, se sabe que será insuficiente para la alta demanda que existe. El Gobierno Nacional y el Congreso de la República han reconocido, por tanto, que buena parte de las sobrepoblación carcelaria no se explica tanto por la falta de cárceles (que de hecho, sí hacen falta, dado el estado de deterioro de las existentes), sino por el exceso de castigo penal, el uso excesivo de la privación de la libertad como medio de control y regulación social.

10.3.1.2. En tal medida, no considera esta Sala de Revisión que deba iniciarse un proceso de seguimiento similar a los que se han adelantado con ocasión de la protección de los derechos de la población desplazada (sentencia T-025 de 2004) o del acceso a los servicios de salud que se requieran (sentencia T-760 de 2008). Así, mientras que en aquellos casos los debates ingresaron a un lugar protagónico en la agenda pública con ocasión de las decisiones judiciales, y sirvieron para propiciar la propuesta de cambios normativos, en el presente caso muchas de estas acciones han ocurrido durante el trámite judicial. Así, cuando la Sala de Revisión recibió la solicitud de cumplimiento de la sentencia T-153 de 1998 decidió negarla, pero tomó nota de la información recibida y remitió copia de ella a las diferentes entidades del Estado encargadas de administrar el Sistema, o de vigilarlo y controlarlo. A la vez que las instituciones venían ejerciendo sus competencias respectivas en lo

[884] El 17 de abril de 2013 se presentó ponencia para segundo debate, en la Plenaria de la Cámara de Representantes. Gaceta del Congreso N° 217 de 2013. La cual fue aprobada en las sesiones del 12 (anuncio), 17 y 18 de junio 2013 [ver Gacetas del Congreso N° 722 y 751 de 2013]. El texto definitivo aprobado por la Cámara de Representantes en Segundo Debate en Plenaria fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 514, publicada el 24 de julio (07) de 2013. [NOTA: La reforma fue aprobada como la Ley 1709 de 2104, publicada en el Diario Oficial N° 49039 de 20 enero de 2014].

que les correspondía, la Sala recibió para su revisión varios expedientes que fueron acumulados para ser resueltos conjuntamente en la presente sentencia.

10.3.1.3. No obstante la Sala considera que tampoco puede abstenerse de impartir órdenes complejas en el presente caso por al menos tres (3) razones.

En primer lugar, la gravedad de la situación y la especial protección constitucional de las personas privadas de la libertad, tal como ha sido resaltada a lo largo de la presente sentencia. El nivel y grado tan atroz de violación de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, así como la cantidad y variedad de violaciones. Se trata de personas en situación de vulnerabilidad manifiesta, dada la relación de especial sujeción que supone estar preso, aparte del estado de cosas contrario a la Constitución en que se encuentra el Sistema carcelario, que amplifica las violaciones y amenazas. En estas condiciones, el juez de tutela tiene un deber de protección reforzada que no puede abandonar si no en el momento que las causas de la violación o la amenaza han cesado. Este, por supuesto, no es el caso. Acá la presencia y acompañamiento del juez de tutela es indispensable.

En segundo lugar, se constata un avance en parámetros de estructura, pero no de proceso ni de resultado. Es decir, la Sala tiene noticia de que el Gobierno Nacional ha reconocido la crisis penitenciaria y carcelaria, en su complejidad. También sabe que se han diseñado una serie de planes y de programas orientados a superarla. Estos contemplan planes de mantenimiento y construcción de infraestructura; de aumento de personal del INPEC; de coordinación interinstitucional y mayor presencia en los establecimientos; planes para mejorar la salud; para mejorar los procesos de obtención de libertad y trámites administrativos y judiciales; y para mejorar el nivel de formación, tanto de las personas internas, como de la Guardia. De forma similar, se han establecido reformas a la estructura orgánica (la creación de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios y la modificación del INPEC) y al marco legal y reglamentario (reforma del Código de Procedimiento Penal). En todos los casos se trata de avances, y muchos de ellos importantes, dentro de los parámetros de estructura. Sin embargo, no ocurre lo mismo en cuanto a los parámetros de proceso y de resultado. No existe evidencia clara de que los planes y programas diseñados o que la reformas legales se hayan implementado efectivamente. Muchas de ellas porque hasta ahora se acaban de adoptar y otras porque sólo hasta éste momento se están adoptando. Por supuesto, más difícil aún, es que se pueda mostrar parámetros de resultado, que evidencien no la existencia de un plan o que se está implementando, sino que, lo que se esté haciendo –o dejando de hacer– está produciendo el efecto esperado, es decir, está llevando al Sistema penitenciario y carcelario a dónde se planeó que llegara. En el pasado, las autoridades carcelarias han contado con planes que prometían solucionar aspectos de la crisis que se enfrentaba en su momento y, muchas veces, el plan o no pudo ser cabalmente implementado o, sencillamente, no fue implementado, por múltiples razones. De hecho, al finalizar el año dos mil

doce (2012), se decidió dar libertad para contratar el servicio de salud carcelario con entidades distintas a CAPRECOM, en marzo aún se apoyaba la medida y un par de meses después, ante la emergencia por el colapso del servicio de salud se resolvió cambiar de medidas. Este aspecto es importante resaltarlo, por cuanto el problema de Colombia no ha sido de falta de normas. Las reglas y derechos de las personas privadas de la libertad existen hace muchos años, y los jueces los reconocen pacíficamente hace otro tanto y exigen su cumplimiento. Los problemas más graves del Sistema penitenciario y carcelario justamente han estado en los procesos de implementación y en la obtención de resultados. En resumen, los parámetros de estructura, que verifican entre otras cosas, la existencia de planes y normas que enmarcan el quehacer de la administración, pero se requiere, además, tener parámetros de que efectivamente se está implementando lo planeado y de que esa política que se está materializando, efectivamente está conduciendo a los resultados buscados.

En tercer y último lugar, la Sala advierte que si bien el Gobierno ha reconocido que buena parte del estado de cosas contrario a Constitución en que se encuentran los establecimientos de reclusión, se debe a la política criminal en general, y no a la política penitenciaria y carcelaria en particular (la llamada criminalización terciaria), este reconocimiento no se materializa en acciones concretas. El problema del uso excesivo de la cárcel se menciona en los diagnósticos, y se habla de la necesidad de debatir la necesidad de reducir el tamaño del aparto penal y de la política criminal. No obstante los planes y programas de medidas concretas se limitan al Sistema penitenciario y carcelario, concretamente. En tal medida, eso quiere decir que en uno de los aspectos del problema, como lo es la ausencia de una política criminal coherente y razonable, no cuenta ni siquiera con parámetros de estructura que muestre que al menos se cuenta con un plan.

10.3.2. *Órdenes principales; Política criminal respetuosa de la dignidad humana y de los derechos fundamentales*

La política criminal debe ser respetuosa de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política en las cartas internacional y regional de derechos humanos. En tal medida, las reglas que se fijen en las penitenciarías y las cárceles, los planes y programas que se adopten, o los estándares de evaluación que se establezcan, no sólo deben abstenerse de violar los derechos de las personas privadas de la libertad; deben asegurar su goce efectivo. Normas y estándares como el ISO 9000 y 9001 pueden aplicarse siempre que no violen la dignidad humana o comprometan los derechos fundamentales de la personas. En tal medida se dispondrá dentro de las órdenes que se impartan, que se tomen las medidas adecuadas y necesarias para asegurar que los estándares normativos y técnicos que se usen para diseñar penitenciarias y cárceles, o para contratar los bienes y servicios de los que depende la adecuada y correcta atención.

Para lograr avanzar en una política criminal y carcelaria respetuosa del orden constitucional vigente se impartirán las siguientes órdenes principales, además de las órdenes específicas que se detallan en la parte resolutiva de esta providencia.

10.3.2.1. Se rechazarán las solicitudes ciudadanas y judiciales de que esta Sala de Revisión retome la competencia del proceso que dio lugar a la sentencia T-153 de 1998, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente sentencia. Y se declarará que el Sistema penitenciario y carcelario nuevamente está en un estado de cosas contrario a la Constitución Política de 1991, reflejado en el alto nivel de hacinamiento y otras causas distintas. Una de las principales causas de este fenómeno se encuentra en la ausencia de una política criminal que use de forma razonable y proporcionada el castigo penal.

10.3.2.2. Se ordenará al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho y al INPEC que convoque al Consejo Superior de Política Criminal para que continúe tomando las medidas adecuadas y necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional penitenciario y carcelario, teniendo en cuenta, de forma preponderante, los parámetros establecidos en el capítulo (8) y el apartado (10.3.) de las consideraciones de la presente sentencia.

Para verificar el cumplimiento de esta orden, el Gobierno Nacional, en compañía del Consejo Superior de Política Criminal deberá remitir dos informes a esta Sala de Revisión, así: **(*i*)** El primer informe será remitido en dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia, informando cuál ha sido el cumplimento de las ordenes de aplicación inmediata, en general y particularmente en las seis cárceles que fueron objeto de alguna de las acciones de tutela de la referencia, e igualmente precisar cómo serán aplicadas las reglas de *equilibrio* y *equilibrio decreciente*, tal como fueron descritas en la parte motiva de esta sentencia, y las medidas complementarias que se adoptarán para asegurar la correcta implementación de las mismas. **(*ii*)** El segundo informe se deberá presentar en dos (2) años contados a partir de la notificación de la presente sentencia, informando cuál ha sido el cumplimiento de las órdenes complejas de realización progresiva, en general y particularmente en las seis (6) cárceles que fueron objeto de alguna de las acciones de tutela de la referencia.

El cumplimiento de esta orden deberá atender los siguientes parámetros: (i) los informes requeridos deberán incorporar los parámetros de estructura, proceso y resultado, según lo previsto en el numeral 8.1.2.3. de esta providencia, así como indicadores de goce efectivo del derecho y niveles de cumplimiento alcanzados. (ii) El Ministerio de Justicia y del Derecho, deberá remitir copia de los informes a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Contraloría General de la República, al mismo tiempo que a esta Corporación, para que estas entidades puedan ejercer sus competencias de control respecto al cumplimiento de las órdenes impartidas en esta providencia. (iii) En cualquier caso, las reglas de equilibrio y

equilibrio decreciente deberán estar en plena vigencia dos (2) años después de notificada la presente sentencia, de modo tal que la Corte pueda examinar su ejecución en el momento en que se envíe a esta Corporación el segundo de los informes a los que se refiere el párrafo anterior.

10.3.2.3. Se ordenará a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo que se hagan partícipes del proceso de cumplimiento de la segunda orden, para que sirvan de veedores del mismo y de garantes de que estén abiertos los espacios de deliberación y participación en todas sus etapas. Deberán vigilar que en el proceso de cumplimento de la sentencia se sigan, efectivamente todas y cada una de las órdenes impartidas, tanto las generales como las específicas de cada caso. Verificaran que en el proceso de cumplimiento se tengan en cuenta todos y cada uno de los parámetros fijados en la presente sentencia, en los capítulos 7, 8, 9, 10 y 11. También se invitará a participar dentro de este proceso de seguimiento y veeduría al cumplimiento de la sentencia a la Contraloría General de la República. En tal sentido se ordenará al 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.

Por último se comunicará la presente decisión a las Alcaldías de los municipios en los que se encuentran ubicadas cada una de las seis cárceles, y a las respectivas Secretarias de Salud municipal o distrital, según sea el caso, para que se vinculen al proceso de cumplimiento de la presente sentencia, pudiendo participar de veedores y garantes de su cabal cumplimiento y ejecución.

A continuación se enumeran los mínimos criterios que se deberán tener en cuenta para identificar las acciones a realizar por parte de las autoridades penitenciarias y carcelarias.

10.3.3. *El Estado debe tener una política criminal y carcelaria favorable a la libertad que se use como* ultima ratio.

En un Estado social y democrático de derecho se deben tomar las medidas adecuadas y necesarias para asegurar que la política criminal de Colombia emplee el derecho penal como *ultima ratio*. El castigo penal, la privación de la libertad, debe ser el último de los argumentos que una sociedad libre y democrática use en contra de una persona. Sólo cuando se sepa que se trata de enfrentar un fenómeno social que no puede ser atendido de otra manera,

puede el Estado utilizar como argumento de control, la grave afección del derecho de la libertad.

10.3.4. *Diagnóstico de la coherencia, la razonabilidad, la proporcionalidad y la sostenibilidad de la política criminal*

10.3.4.1. *Adoptar una política criminal constitucional*. Se ordena a las autoridades carcelarias competentes, adoptar las medidas adecuadas y necesarias para establecer una política criminal coherente, razonable, proporcional y sostenible.

10.3.4.2. *Revisión de la política criminal integralmente*. Como parte de la defensa del principio de libertad y dignidad, como medida de ayuda a superar la crisis actual y como manifestación del principio de sostenibilidad fiscal, el Gobierno deberá tomar las medidas adecuadas y necesarias para hacer un uso más eficaz y eficiente del poder punitivo del Estado. Conservando las herramientas penales para los casos más graves y urgentes de control, en los que convenga la privación de la libertad, y considerando otras opciones de sanción o de control, que no requieran necesariamente la privación total y continua de la libertad de las personas.

La Administración, a través del Departamento Nacional de Planeación también ha resaltado la necesidad de establecer un plan de infraestructura de "largo plazo". El diseño de las políticas públicas no puede estar sometido a las coyunturas que surgen de situaciones estructurales, o de casos concretos, con ocasión del ejercicio de algún tipo de control por medios o tecnologías de información, de organizaciones ciudadanas de participación o en virtud de control judicial. Los criterios a los cuáles responda la construcción de tal política no deben ser coyunturales, sino estructurales, como asegurar los derechos fundamentales o la demanda carcelaria.[885] La administración debe estructurar una política pública adecuada, que respete, proteja y garantice el goce efectivo de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad, independientemente de si existe o no una coyuntura de la cual derive una exigencia ciudadana en torno a la cuestión carcelaria. En el momento en se cuente con una política adecuada, se podrá atender adecuadamente cada uno de los reclamos que se hagan a la administración, si es que estos se llegan a presentar y a tramitar.

Priorizar; dado el estado de cosas en que se encuentra el Sistema penitenciario y carcelario, dada su gravedad, la Sala considera necesario precisar que una de las labores importantes de diseño de la política pública

---

[885] RESTREPO LONDOÑO, Diego (2011) *El crecimiento de la población reclusa y el hacinamiento en Colombia en perspectiva comparada*. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno. Bogotá, 2011. El documento recomienda, entre otras cosas, que "[el] esfuerzo en materia de infraestructura no puede ser producto de la coyuntura o de la presión que producen las imágenes de hacinamiento en los medios, las ONG de derechos humanos o las sentencias de tutela, sino debe hacer parte de un Plan de Infraestructura de largo plazo que permita generar una oferta de cupos consistente con el crecimiento de la demanda."

criminal y carcelaria es definir las prioridades. No destinar los recursos a la protección de derechos fundamentales importantes, pero no tan urgentes como lo pueden ser otros. En un contexto de limitación y escasez de recursos humanos y materiales es preciso definir las prioridades y evitar que sea el día a día, con sus angustias, el que termine definiéndolas. Ahora bien, *priorizar no es excluir*. El que un ámbito de protección de un derecho fundamental no se priorice como urgente, no puede implicar que no se planee y programe su realización progresiva. Por tanto, la planeación debe priorizar, pero sin que ello pueda justificar excluir de las políticas públicas. Es, si se quiere, una cuestión de tiempos y momentos. Pero no de si se debe o no cumplir.

10.3.4.3. *Sostenibilidad financiera*. Se ordenará a las autoridades carcelarias que establezcan cuáles son los costos de la actual política criminal. Específicamente, cuál es el costo de mantener a todas las personas privadas de la libertad en el país, en condiciones dignas de reclusión y si la política criminal que da este uso del sistema penitenciario es sostenible fiscalmente. El resultado deberá consignarse en un informe que deberá ser remitido a la Sala Plena de la Corte Constitucional y al Congreso de la República. En caso de que la política criminal no pueda ser costeada por el estado, deberá modificarse de forma tal que pueda ser sostenible fiscalmente, como lo demanda la Constitución Política. En cualquier caso, se deberán diseñar e implementar las medidas adecuadas y necesarias para que (i) no se adopten políticas penales que no puedan ser sostenibles, (ii) para que rutinariamente si tales políticas devienen insostenibles sean tomados los correctivos necesarios y (iii) para que no se envíe a una cárcel a una persona cuando la institución carezca evidentemente de la capacidad institucional, económica y en personal para recibir a dicho interno.

Pero no sólo se deber establecer cuál es el costo de la política criminal y de tener a tanta gente encarcelada. Se deben tomar las medidas adecuadas y necesarias para asegurar que una cantidad adecuada de recursos del Sistema sean dirigidos a la atención de las personas privadas de la libertad, evitando que la mayoría de tales recursos sean desproporcionadamente dirigidos a la vigilancia y la custodia.[886]

Las limitaciones presupuestales son una realidad que se debe considerar y valorar. Pero precisamente es en razón a la gran cantidad de necesidades sociales insatisfechas y a la escasez presupuestal es que no se puede hacer una mala planeación o un mal uso de esos recursos. No es entendible, por ejemplo, que una cuenta frecuente y esperada como los servicios de agua y energía de una cárcel no se encuentren adecuadamente presupuestados.[887] La

---

[886] Ver al respecto: COMISIÓN ASESORA DE POLÍTICA CRIMINAL. Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano. Bogotá, 2012. N° 137.

[887] Corte Constitucional, sentencia T-639 de 2004 (MP Rodrigo Escobar Gil). En este caso se dijo al respecto: "Este título es de gasto fijo e inflexible, y debe estar correctamente previsto dentro del Presupuesto General de la Nación para poder cumplir con las funciones de manejo y administración del sistema carcelario, en condiciones de respeto por la dignidad de las personas sometidas a su cargo. La ausencia de la apropiación presupuestal correspondiente para el

situación de Colombia es común a varias naciones de América Latina. Mientras que la política pública criminal se endurecía y se decidía que más personas serían privadas de su libertad, no se tomaban las medidas adecuadas y necesarias para obtener los recursos suficientes para poder costear las demandas de tal política.[888] Y al igual que ocurre en Colombia, los países de la región suelen destinar dentro de sus rubros una menor cantidad para los programas de los cuales depende el respeto, la protección y la garantía de la dignidad humana y la resocialización.[889]

El Departamento Nacional de Planeación ha resaltado que los planes de financiamiento del sistema carcelario deben garantizar "*una fuente de recursos sostenida*" que permita asumir el costo de "*la construcción de nuevos establecimientos*", pero "*sobre todo*", ha de ser una fuente de recursos que garantice, de manera sostenida, "*su mantenimiento y operación*"; este segundo rubro, se considera que demandará más recursos que el primero.[890] En promedio, calcula el Departamento, los costos de funcionamiento y operación de una cárcel por seis (6) años son equivalentes a los de su construcción.[891] Para el Departamento Nacional de Planeación, si bien no existe evidencia de la posibilidad de un colapso total a corto plazo, esto sí podría ocurrir a mediano o largo plazo si no se tomaran las medidas adecuadas y necesarias para revertir la tendencia de crecimiento constante y

---

cumplimiento de las obligaciones contractuales contraídas y la falta de recursos para satisfacer las necesidades básicas de los reclusos atenta contra sus derechos fundamentales como se ha venido reiterando y reconociendo en la jurisprudencia constitucional, resultando por ello necesario llamar la atención a esta entidad para que evite vulnerar los derechos fundamentales como consecuencia del incumplimiento de sus deberes básicos en materia presupuestal."

[888] DAMMERT, Lucía & ZUÑIGA, Liza (2008) *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*. OEA & FLACSO-Chile. 2008. Dice al respecto el informe: "Si bien la cárcel tiene un uso intensivo por parte de los gobiernos que aumentan las penas y las prerrogativas para la detención, no es una prioridad en las agendas gubernamentales desde el punto de vista presupuestario. Lo mismo se observa cunado se definen remodelaciones o construcción de nuevas cárceles cundo las malas condiciones han sobrepasado todos los límites. Sin embargo, el objetivo de mejorar las condiciones no se cumple, por cuanto las políticas criminales cada vez más punitivas aceleran el hacinamiento de los nuevos recintos."

[889] DAMMERT, Lucía & ZUÑIGA, Liza (2008) *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*. OEA & FLACSO-Chile. 2008 (160). Dice al respecto: "[…] los montos destinados a la administración penitenciaria siguen siendo ostensiblemente menores para los programas de reinserción o para la entrega de insumos como la alimentación, ropa de cama, utensilios de aseo, medicamentos y atención de salud."

[890] RESTREPO LONDOÑO, Diego (2011) *El crecimiento de la población reclusa y el hacinamiento en Colombia en perspectiva comparada*. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno. Bogotá, 2011. Dice el documento al respecto: "El Plan debe asegurar una fuente de recursos sostenida que permita financiar no sólo la construcción de nuevos establecimientos sino sobre todo su mantenimiento y operación. En este orden de ideas, y dado que la población reclusa es creciente, el funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario demandará cada vez más recursos, no tanto para la construcción de nuevos establecimientos, sino para su operación y mantenimiento."

[891] Al respecto se dice: "El costo de un recluso en Colombia es del orden de los 12 millones de pesos al año. La construcción de un establecimiento para 1.000 reclusos puede estar por el orden de los $75 mil millones de pesos, por lo que la operación durante seis (6) años de un establecimiento de este tamaño es igual a su costo de construcción." RESTREPO LONDOÑO, Diego (2011) *El crecimiento de la población reclusa y el hacinamiento en Colombia en perspectiva comparada*. DNP.

acentuado de la población carcelaria.[892]

Las leyes penales sí implican órdenes de gasto. Deben ser evaluadas de tal forma y, por tanto, deben ser sometidas, necesariamente, a evaluaciones minuciosas de costos. Una ley penal no es optativa, es obligatoria. Se debe cumplir. Los fiscales deben perseguir a quienes cometan tales actos, los jueces tienen que juzgarlas y condenarlas, si son vencidas en juicio, y finalmente, deben ser privadas de la libertad en un centro penitenciario o carcelario, según sea el caso. Las leyes penales no son autorizaciones para, eventualmente, adoptar gastos, implican y suponen gastos, necesariamente.

10.3.4.4. *Políticas públicas con planes y programas públicos.* Las medidas, planes o programas que se adopten deberán ser dados a conocer de forma pública y general, con el objeto de que puedan ser evaluados por los órganos encargados de hacer control y seguimiento a las políticas carcelarias. En tal sentido, es deber de las autoridades carcelarias dar a conocer a los interesados, en un sentido amplio, los documentos que sustenten tales planes, así como los cronogramas y plazos que se hayan establecido.

Sin un sistema de información adecuado es imposible analizar correctamente un problema de política pública, estructurarlo y enfrentarlo. Sin información suficiente no se sabe cuál es la dimensión de los conflictos que se pretende intervenir, ni de recursos que se deben destinar. Planear una política pública adecuada sin información es sencillamente imposible. No se puede gobernar bien sin información. Este mal endémico, que enfrenta la región, es un obstáculo indispensable que debe ser resuelto.[893] Las fallas de información son predicables de la política criminal, no sólo de la política carcelaria. Los problemas de información entre la Fiscalía y los jueces penales, como se dijo, han llevado a que una persona sea condenada ausente de su juicio, sin posibilidad de defenderse.[894] Éstas barreras y obstáculos deben ser removidos.

---

[892] RESTREPO LONDOÑO, Diego (2011) El crecimiento de la población reclusa y el hacinamiento en Colombia en perspectiva comparada. DNP. RESTREPO LONDOÑO, Diego (2011) El crecimiento de la población reclusa y el hacinamiento en Colombia en perspectiva comparada. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno. Bogotá, 2011. Dice al respecto: "Las tasas actuales de hacinamiento no parecen amenazar en el corto plazo al Sistema Penitenciario y Carcelario colombiano, sin embargo, los datos muestran que la tasa de crecimiento anual de la población reclusa desde el 2006 hasta el 2010 (años durante los cuales el crecimiento ha sido prácticamente lineal), ha sido del 10,2% anual en promedio. Este crecimiento tan elevado y constante hace prever un posible colapso del sistema si no se toman medidas y correctivos a tiempo."

[893] DAMMERT, Lucía & ZUÑIGA, Liza (2008) *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*. OEA & FLACSO-Chile. 2008 (p. 160). En el informe se concluye que la primera recomendación para los países de la región es mejorar la información. Dice el informe: "*Información*: […] la falta de sistematización de información sobre la población reclusa es una constante, pues los datos no existen o están dispersos, por lo cual no todas las autoridades penitenciarias tienen una idea cabal sobre los internos que deben atender. La información es esencial para que las administraciones de las cárceles puedan mejorar sus acciones y para que la formulación de políticas responda a los reales problemas del área. La recopilación, sistematización y publicación de datos sobre los reclusos es importante también para la transparencia de una institución que por su condición de encierro es poco accesible, pero además poco visible para la sociedad."

[894] Corte Constitucional, sentencia T-1189 de 2004 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra); en este

10.3.4.5. *Participación y deliberación*. Todos los procesos que se establezca para definir medidas a corto y mediano plazo deberán contar con espacios de participación y deliberación. Tanto la población carcelaria, como sus familiares, allegados y las organizaciones sociales y ciudadanas cuyo objeto sea trabajar con la población carcelaria, o políticas criminales, públicas o privadas, deben poder contar con espacios de participación. Esta orden de participación es tanto para las órdenes generales que acá se dan, como para los casos concretos de cada una de las cárceles.

10.3.4.6. *Política criminal, libre de discriminación.* La jurisprudencia constitucional ha reconocido un amplio margen de configuración al legislador en materia penal. No obstante, ha reconocido que existen límites constitucionales que el Congreso está obligado a observar, como, por ejemplo, establecer tratos diferentes no justificados, que implican discriminación.[895]

10.3.4.7. *Colaboración armónica entre los responsables de la política pública*. La política criminal debe fundarse en un contexto institucional que actúe de forma mancomunada y coherente. Es importante fortalecer los espacios de coordinación interinstitucional, que aseguren armonía y sintonía entre los diferentes órganos e instancias del Estado.

10.3.5. *Alternativas de intervención penal*.

Como se dijo '*si todo lo que tienes es un martillo, es tentador tratar todo*

---

caso se consideró, entre otras cosas, lo siguiente: "Como en otros casos anteriores […] nuevamente se ha configurado lo que jurisprudencia ha venido en llamar una *'vía de hecho consecuencial',* originada por la negligencia del Estado en el cumplimiento de su deber de mantener actualizada y circulando la información relativa a la privación de la libertad de las personas que están siendo investigadas o juzgadas por el aparato judicial. Esta información, como repetidamente lo ha sostenido la Corporación, es vital para poder hacer efectivo en cabeza de ellas el derecho de defensa y contradicción probatoria, de tal suerte que si, por una deficiencia en la actualización y circulación de la aludida información, no se da una oportunidad real a los procesados de comparecer personalmente al proceso, se genera una vía de hecho insubsanable que origina la nulidad de lo actuado desde el momento en que, por falta de tal diligencia de las autoridades, se omiten las notificaciones personales que, de estar al día la información, se hubieran podido llevar a cabo."

[895] Por ejemplo, en la sentencia C-806 de 2002 (MP. Clara Inés Vargas Hernández) se decidió "El anterior examen es suficiente para concluir que si bien el legislador tiene un amplio margen de configuración en materia punitiva, encuentra límites en la garantía del debido proceso y los derechos fundamentales, y por lo tanto, el referente temporal de la pena privativa de la libertad que consagra el artículo 64 de la Ley 599 de 2000 para efectos del otorgamiento del derecho a la libertad condicional es violatorio del principio de la dignidad humana, así como de los derechos a la libertad y a la igualdad. En efecto, establece una discriminación respecto de los condenados a penas privativas de la libertad inferiores a tres años que se encuentran efectivamente privados de la libertad, es decir, cumpliendo la pena recluidos en la cárcel, quienes no obstante encontrarse en la misma situación fáctica de los condenados a penas mayores, no tienen derecho al mencionado subrogado penal." Se resolvió declarar inexequibles las expresiones *"mayor de tres (3) años"*, contenidas en el artículo 64 de la Ley 599 de 2000.

como un clavo'.[896] Es preciso que la sociedad construya otras herramientas de intervención social distintas a la cárcel. Al estructurar una política criminal adecuada constitucionalmente, se deberá garantizar la razonabilidad y proporcionalidad del uso de la cárcel y de la administración de la misma.[897] Esto es, debe establecerse una política pública adecuada y respetuosa de los valores y principios que inspiran el orden constitucional vigente para decidir cuándo se justifica someter a una persona al encierro en prisión, pero a su vez se requiere una política pública de iguales características para establecer cuáles deben ser aquellas condiciones en que se encierre a las personas. Una política para el uso de la cárcel y otra para su administración. Pero, se insiste, se deben considerar medidas alternativas a la cárcel. Formas distintas al encierro para lograr sancionar a las personas. Es un problema que enfrenta no sólo Colombia, sino la región en general.[898] Ahora bien, como se dijo previamente, las medidas alternativas al encierro o a la respuesta penal, no pueden implicar una desprotección de los derechos, valores y principios constitucionales básicos de las víctimas y de la sociedad en general que eran protegidos por las normas penales con castigo de encierro. Estas herramientas debe reemplazarse con otras estrategias y medidas, no simplemente anularse y no sustituirlas, pues lo bienes jurídicos tutelados podría quedar desprotegidos. Además, se debe garantizar que estas medidas alternativas se usen por personas que se las merecen, tanto por los actos cometidos, como por su proceso individual de resocialización. No se puede permitir que estas figuras sean usadas estratégicamente por los criminales avezados para evadir justas medidas de encierro.

10.3.6. *Acceso a la justicia*.

Garantizar el acceso a la justicia es importante, entre otras razones, porque es la herramienta con que cuentan las personas para evitar que se comentan errores e injusticias. De hecho, en el contexto de desorden por el que atraviesa el Sistema penitenciario y carcelario, en el que enfrenta la incapacidad material para atender las demandas de bienes y servicios que requiere la actual población carcelaria, hay una mayor probabilidad de que ocurran errores judiciales que impliquen privar de la libertad a personas inocentes. Así lo ha constatado la Corte Constitucional en casos concretos en los que ha

---

[896] Abraham H. Maslow en La psicología de la ciencia: un reconocimiento (1966).

[897] La 'política del uso de la cárcel' establece cuándo usar la privación de la libertad como herramienta de control social, en la tanto que la 'política de administración de la cárcel' establece qué hacer con la persona que se ha decidido encarcelar. Al respecto ver, por ejemplo el siguiente comentario: La política criminal como destructora de la política penitenciaria de Alberto M. Binder, en DAMMERT, Lucía & ZUÑIGA, Liza (2008) *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*. OEA & FLACSO-Chile. 2008.

[898] DAMMERT, Lucía & ZUÑIGA, Liza (2008) *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*. OEA & FLACSO-Chile. 2008. La segunda recomendación de FLACSO a las naciones de la región es: "Medidas alternativas al encierro: debe intensificarse su uso en los casos que corresponda, así como disminuir la prisión preventiva para descongestionar las cárceles y evitar la contaminación criminal de delincuentes primerizos o aquellos que han cometido un ilícito de menor con personas recluidas por delitos de mayor connotación o vinculados a funciones para realizar un seguimiento adecuado de las personas." (p.160).

tutelado los derechos procesales de personas que han sido condenadas sin el pleno de sus garantías procesales, afectando su derecho a la defensa, como lo es el caso de personas condenadas como reo ausente, dentro de un proceso en el que no se le notificó adecuadamente, debido a las fallas de los sistemas de información del Sistema criminal.[899] Las fallas durante las etapas procesales que llevan a una persona a estar privada de la libertad, deben ser removidas.

10.3.7. *Promoción de una política de información y formación*.

Con el debido respeto por la autonomía y la libertad de los medios de comunicación, es deber del Estado promover una política informativa que asegure a las personas la posibilidad de conocer los hechos criminales que ocurren, dentro de un contexto que permita entender la dimensión de lo sucedido. El carácter participativo y democrático de una política pública como la criminal, implica la existencia de un conjunto de medios de comunicación que, en libertad, puedan ofrecer la información necesaria para que las personas, autónomamente, participen y actúen políticamente. La necesidad de adoptar acciones en tal sentido ha sido resaltada por la OEA a propósito de las políticas de seguridad en los siguientes términos: "*Los medios de comunicación juegan un papel activo en la presentación de los hechos delictuales, la configuración del temor ciudadano y la percepción de impunidad o corrupción institucional. Se necesita de responsabilidad social editorial para avanzar en materia de cobertura por parte de los medios y que la misma habilite un análisis serio de la problemática.*"[900] Los medios de comunicación juegan un papel crucial y determinante en informar a las personas los hechos criminales que ocurren, en determinar cuáles son importantes y por qué, en establecer sus causas o en definir sus soluciones, entre otros aspectos. Existe una responsabilidad impostergable e imperiosa en cabeza de los medios de comunicación de asegurar el goce efectivo del derecho a la información de las personas, para que éstas, en el ejercicio de sus

---

[899] Así ocurrió, por ejemplo, en la sentencia T-1189 de 2004 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra), la sentencia de tutela de instancia que había negado la solicitud fue revocada y en su lugar se protegieron los derechos fundamentales, anulando la sentencia condenatoria y ordenando al juez penal proferir nuevamente una decisión penal dentro del caso, respetando el derecho de defensa y al debido proceso. Dijo la Corte: "[…] a pesar de que la misma Fiscalía ordenó la captura del procesado dentro del trámite de dos procesos diferentes pero coetáneos, y que en uno de ellos (el de El Bordo) la privación de la libertad efectivamente se materializó y además se prolongó durante gran parte el tiempo que duró el trámite del otro proceso (el de Cali), en éste último, tanto la Fiscalía como el Juez indicaron permanentemente que el paradero del procesado era desconocido, y en tal virtud fue declarado reo ausente y tramitado el proceso sin su presencia y sin que le fuera notificada ninguna actuación. || […] A juicio de la Sala, la anterior situación fáctica dio paso a la configuración de una vía de hecho que fue posible por un defecto en los sistemas de información de las entidades de seguridad del Estado involucradas en el asunto, especialmente de la Fiscalía General de la Nación. En efecto, la incapacidad de este ente investigador para tener al día y a disposición de sus propios servidores en todo el país la información concerniente a la detención de las personas que ella misma ha ordenado privar de la libertad ocasiona, en el presente caso, la vulneración del derecho a la información del procesado detenido, y, de contera el desconocimiento de sus derechos al debido proceso, y a la defensa material y técnica."

[900] OEA (2006) La seguridad pública en las américas: retos y oportunidades. OEA, Washington EEUU, 2008 (p. 78).

derechos políticos, participen en democracia en la construcción de la política criminal.

Como se indicó uno de los mínimos constitucionales con los que ha de contar una política pública, es la transparencia. La opacidad en el manejo de la información pública, salvo cuando ello es estrictamente necesario, impide a los ciudadanos en general, ejercer sus derechos políticos de control a las instituciones. La Sala entiende y comprende que exista información del sistema penitenciario y carcelario que deba ser restringida o guardada por razones de seguridad. Pero la mayoría de la información que ese Sistema maneja es de carácter público y debería estar a disposición de la sociedad en general y de las entidades estatales competentes en la materia, de manera especial. El deber de transparencia tiene varios sustentos de carácter constitucional. Por una parte, es una forma de garantizar los derechos de petición, de acceso a la información, o el derecho político a controlar el ejercicio de los poderes públicos y privados, por sólo mencionar algunos. Pero por otra, es también una forma de asegurar la adecuada y correcta administración. El Comité de los Derechos Humanos de Naciones Unidas, ha precisado que es necesario que los informes aporten información detallada y específica que permita verificar el cumplimiento de los derechos humanos.[901] Pero no se trata solamente de las entidades internacionales encargadas de verificar el cumplimiento de las obligaciones internacionales que tiene Colombia para con sus propios ciudadanos y demás personas que se encuentren en su territorio. Todos los ciudadanos, las asociaciones políticas y sociales, tienen derecho a ejercer control sobre el diseño, la implementación y evaluación de las políticas públicas carcelarias específicamente, y criminales de forma amplia.

El INPEC deberá tomar las medidas adecuadas y necesarias para tener al día los sistemas de información de la entidad al día en los Establecimientos carcelarios objeto del presente proceso. El Gobierno, a través de los Ministerios correspondientes, deberá prestar la ayuda necesaria para el cumplimiento de la presente orden. La información que se tenga, especialmente referida al número de internos y a su condición, a la calidad de los servicios sanitarios, higiénicos y de salud, deberá suministrarse a las autoridades carcelarias, a las autoridades de control y protección de derechos, así como a las organizaciones de ciudadanos interesados sin obstáculos ni barreras.

10.3.8. *El ejercicio de la disciplina debe ser razonable*.

Por ejemplo, los reglamentos penitenciarios y carcelarios, con base en los cuales una persona privada de la libertad puede ser sancionada al interior de un establecimiento de reclusión, deben ser públicos. No pueden ser secretos o estar vedados a las personas que están sometidas a estos. La jurisprudencia

---

[901] Observación N° 21, Comité de los Derechos Humanos. NU, 1992 (*Trato humano de las personas privadas de la libertad*).

constitucional ha señalado al respecto que "[la] *publicidad de las faltas y de las sanciones disciplinarias se convierte de esta manera en una garantía esencial de los derechos de los internos frente a la potestad disciplinaria reforzada de la Administración, y es la contrapartida necesaria del control al cual están sometidas las personas privadas de la libertad en virtud de la relación de especial sujeción que se establece entre ellas y el Estado.*"[902] Las personas privadas de la libertad tienen el derecho constitucional a conocer cuáles son las reglas que rigen su vida en prisión, en especial, las de carácter disciplinario, que pueden acarrear sanciones.

10.3.9. *Resocialización*.

Un cupo carcelario no es igual a una celda con cama, colchón y cobija. La política criminal del estado penitenciario debe asegurar que en su tercera fase (la penitenciaria y carcelaria) la resocialización sea una realidad. Tomar las medidas adecuadas y necesarias para asegurar el goce efectivo de toda persona privada de la libertad, su derecho a poder realizar actividades que aseguren su proceso de resocialización y le den la posibilidad real de vivir en una sociedad libre y democrática. Se deben asegurar el acceso a programas de (i) educación, (ii) trabajo y (iii) recreación, no como estrategias para mantener ocupadas a las personas privadas de la libertad, sino como mecanismos integrales de un plan de resocialización, debidamente estructurado. Los planes y programas que se diseñe, desarrolle e implemente para asegurar los derechos a la educación, al trabajo y a la recreación de las personas privadas de la libertad, debe cumplir con las exigencias mínimas que el orden constitucional vigente demanda de toda política pública de la cual dependa el goce efectivo de derechos fundamentales, y, en especial, de las mínimas exigencias que la Constitución hace a una política penitenciaria y carcelaria, tal como fueron expuestos (al respecto, ver el capítulo 8 de las consideraciones de la presente sentencia). El Sistema penitenciario y carcelario debe tomar las medidas adecuadas y necesarias para acercar a las personas a las condiciones que tendrá su vida cuando estén en libertad.[903]

10.3.10. *Condiciones de vida digna*.

---

[902] Corte Constitucional, sentencia T-572 de 2005 (MP Humberto Antonio Sierra Porto); se consideró, entre otras cosas, que "[…] la no publicación de los reglamentos internos de los establecimientos penitenciarios y carcelarios puede comprometer y afectar de manera grave […] derechos fundamentales de las personas recluidas en este tipo de instituciones, como sería por ejemplo el derecho general de libertad de los internos, por lo tanto, no podría descartarse la procedencia de la acción de tutela en estos casos. […] si bien las libertades de los internos pueden ser restringidas o limitadas, es necesario que éstos conozcan plenamente la medida de tales límites y restricciones, en otras palabras que sepan cuáles son las conductas prohibidas y cuáles son las permitidas al interior del establecimiento de reclusión, pues en caso contrario vivirían –como bien sostiene el peticionario- en un estado de zozobra permanente sin conocer con exactitud el alcance de sus derechos y el contenido de sus obligaciones, y estarían expuestos a la arbitrariedad de la Administración."

[903] Ver al respecto: COMISIÓN ASESORA DE POLÍTICA CRIMINAL. Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano. Bogotá, 2012. N° 137.

Se debe reconocer a toda persona privada de la libertad, su condición de ser humano igualmente digno a los demás. La dignidad de todo ser humano privado de la libertad, así como el respeto, la protección y la garantía de sus derechos fundamentales, son un imperativo de toda autoridad pública. Específicamente, se debe prestar especial atención a respetar, proteger y garantizar los derechos de toda persona (i) a contar con un espacio vital mínimo y digno, que permita el descanso; (ii) a contar con elementos básicos como ropa, cobija y colchoneta; (iii) a no ser expuesta a temperaturas extremas; (iv) a utensilios básicos de aseo e higiene personal, y un ambiente salubre; (v) al agua potable y a una alimentación adecuada y suficiente, así como a los utensilios básicos para poder comer; (vi) a la seguridad e integridad personal; (viii) al respeto a la intimidad, en especial a la vista íntima; (ix) a la unidad familiar; y (x) al acceso a los servicios que se requieran.

Derecho a espacios higiénicos y limpios. Espacios con mínimas condiciones de limpieza. Espacios en los que exista control de plagas, insectos o animales que afecten la integridad física y psicológica de las personas. Las descripciones periodísticas que se han hecho de las cárceles, así como las inspecciones judiciales realizadas por jueces de tutela, suelen poner de presente que la violación de este derecho fundamental de las personas privadas de la libertad se constata desde el ingreso a las cárceles y penitenciarías: el olor. El fétido y nauseabundo hedor de las prisiones es uno de los elementos más característicos del dantesco estado de cosas en que se encuentra el Sistema penitenciario y carcelario colombiano. Esta situación debe controlarse, pues no tiene cabida bajo un orden constitucional respetuoso de la dignidad humana. En un estado social y democrático de derecho, fundado en la defensa y protección de la dignidad humana, sin discriminación alguna, no es aceptable, bajo ningún punto de vista, que una persona sea sometida a vivir en condiciones insalubres para un ser humano, o entre ratas, insectos y desperdicios. Si el Estado permite situaciones como esas, está minando el principio axial de la dignidad humana. Está abriendo la puerta a que se deshumanice a ciertas personas, a que la sociedad las vea como 'no plenamente humanos'; como seres distintos al resto de las personas, por los crímenes que han cometido (o por lo que se les acusa de haber hecho). El valor intrínseco de todo ser humano debe ser objeto de respeto, de protección y de garantía plena por parte de las instituciones del Estado.

El Magistrado Ciro Angarita Barón, recordaba una frase que evidencia el sentido medular de la dignidad humana: "*toda vida tiene un objeto y puede ser útil, no importa cuán menguada esté*". Cualquier persona, no importa que tan menguada la tenga la cárcel, vive una vida que debe ser protegida, por principio, bajo el orden constitucional vigente.

10.3.11. *Medidas de protección en salud y de descongestión judicial*.

El Gobierno Nacional deberá coordinar, a través del Consejo Superior de

Política Criminal, la elaboración un plan de medidas de contingencia orientadas a superar de forma ágil y pronta los problemas en materia de salud de la población carcelaria. Deberá darse participación a la ciudadanía y a las organizaciones sociales interesadas, en espacios de deliberación a los que sea sensible el diseño y concepción de las medidas que se adopten. Concretamente, se deberán diseñar e implementar las medidas adecuadas y necesarias para remover los obstáculos y las barreras al acceso a los servicios de salud. En todo caso, los Directores de cada establecimiento carcelario, junto con el INPEC, son solidariamente responsables de garantizar el acceso pronto y ágil al servicio de salud de los internos que lo requieran con necesidad, así sea mediante prestadores externos. En los centros en los que la prestación del servicio sea precaria, deberán implementarse brigadas de salud quincenales, o cualquier otro medio que permita un acceso fácil, rápido y directo de la población reclusa a un servicio de salud adecuado. El Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio del Interior, junto con el INPEC, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, deberán tomar las decisiones adecuadas y necesarias para coordinar su acción con las autoridades en materia económica y de salud, en especial, con los Ministerios de Salud y de Hacienda y Crédito Público. El Gobierno Nacional deberá coordinar un plan de medidas de contingencia orientadas a superar de forma ágil y pronta los problemas en materia de definición de la situación judicial. Deben tomarse medidas adecuadas y necesarias de común acuerdo con las autoridades judiciales respectivas, para que de forma célere se tramiten la definición judicial de la situación de personas sindicadas, así como la definición de solicitudes de excarcelación.

10.3.12. *Protección a la Guardia*.

La necesidad de mejorar la calidad de la guardia de las prisiones es una necesidad sentida en Colombia, al igual que en la región Latinoamericana. No es posible lograr un adecuado sistema penitenciario y carcelario, que respete, proteja y garantice los derechos fundamentales de la población privada de la libertad, sin la cantidad suficiente de personas para prestar el servicio de guardia e instruidas correctamente para hacerlo.[904]

10.3.13. *Regla de cierre*.

La Sala reitera que en un establecimiento penitenciario y carcelario con condiciones de hacinamiento deben tomarse urgentes medidas de choque, que aseguren la protección de los ámbitos de protección inmediatos e impostergables de los derechos fundamentales de las personas privadas de la

[904] DAMMERT, Lucía & ZUÑIGA, Liza (2008) *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*. OEA & FLACSO-Chile. 2008 (p. 160). Se dice al respecto: "[…] para evitar situación extremas [de violencia] no sólo deben mejorar las condiciones de infraestructura de la cárcel, sino también la cantidad y calidad del personal, que actualmente cuenta con limitados niveles de formación especializada para la labor penitenciaria, y en algunos casos deben trabajar en una inferioridad numérica muy grande respecto de la cantidad de reclusos que tienen a cargo."

libertad. Como se indicó, sólo en aquellos casos en los que excepcionalmente, se cuente con una evidencia clara y contundente de que un establecimiento amenaza grave e inminentemente la dignidad humana y los derechos de las personas, y que no es posible reparar o evitar esta situación de ninguna manera, se podrá considerar la extrema decisión de decretar el *cierre* del mismo. En tal medida, el INPEC y el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho deberán tomar las decisiones adecuadas y necesarias para establecer qué establecimientos penitenciarios y carcelarios requieren medidas de reparación y refacción de corto y mediano plazo, y cuáles deben ser cerrados definitivamente. La regla de *cierre* podrá ser definitiva, o hasta tanto se asegure el respeto a la dignidad humana y al goce efectivo de los derechos fundamentales.[905]

10.3.14. *Reglas de equilibrio decreciente y de equilibrio*.

El INPEC y el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, deberá tomar las medidas adecuadas y necesarias para que en aquellos casos en los que se esté enfrentando una situación de hacinamiento grave y evidente, y hasta tanto no se disponga una medida que asegure una protección igual o superior, se deberá aplicar una regla de *equilibrio decreciente*, esto es, que sólo se puede autorizar el ingreso de personas al centro de reclusión si (i) el número de personas que ingresan es igual o menor al número de personas que salgan del establecimiento de reclusión, durante la semana anterior, por la razón que sea (por ejemplo, a causa de un traslado o por obtener la libertad), y (ii) el número de personas del establecimiento ha ido disminuyendo constantemente, de acuerdo con las expectativas y las proyecciones esperadas. La regla de *equilibrio decreciente* deberá aplicarse hasta tanto cese el hacinamiento y el establecimiento no se encuentre ocupado más allá de su capacidad total, momento a partir de cual se deberá aplicar estrictamente la regla de *equilibrio* –para evitar regresar al estado de hacinamiento– hasta tanto el establecimiento se encuentre con un nivel de ocupación inferior a su capacidad total.

Ahora bien, se deberá tomar un tiempo prudencial para adoptar estas reglas de manera generalizada. El problema del hacinamiento se origina en una discordancia entre la población carcelaria y los cupos disponibles en el sistema carcelario. Por tanto, las reglas de *equilibrio* y de *equilibrio decreciente* sólo pueden funcionar en la medida en que se adopten paralelamente medidas, tanto para disminuir la población carcelaria como para incrementar los cupos disponibles en el Sistema. En tal medida, la Sala entiende que la implementación de las reglas de *equilibrio* y *equilibrio decreciente* sólo puede hacerse adecuadamente si se acompaña de las medidas adecuadas, necesarias y suficientes. Así, podrá haber lugares en los que su razonable implementación requiera de un mayor tiempo que en otros, así como de mayores acciones adicionales. Por tanto se requiere de un margen de

[905] Al respecto ver, por ejemplo, el apartado 9.1.7.2.1. de las consideraciones de la presente sentencia.

flexibilidad, propio del ejercicio de las facultades de administración, que permitan aplicar con distintas gradualidades las reglas en cuestión, fundándose en criterios objetivos y razonables que sustente dichas determinaciones. Así, se deberá establecer en que contextos estas reglas deben ser aplicadas de inmediato, y en que otros se deban realizar conjuntamente planes de contingencia orientados a suplir, así sea de manera provisional cupos adicionales.

En otras palabras, la aplicación de las reglas de equilibrio y equilibrio decreciente deben hacer parte integral de un plan de acción global que permitan adoptarlas las reglas en cuestión de manera real y efectiva, sin poner en riesgo otros derechos, valores o principios constitucionales. A más tardar en dos meses luego de notificada la sentencia, el Ministerio de Justicia deberá indicar a esta Sala de Revisión, y comunicar a la opinión pública en general, cómo serán aplicadas las reglas de *equilibrio* y *equilibrio decreciente*, así como indicar cuáles serán las medidas complementarias para asegurar la correcta implementación de las mismas. En cualquier caso, las reglas de equilibrio y equilibrio decreciente deberán estar en plena vigencia en un plazo máximo de dos (2) años después de notificada la presente sentencia.

10.3.15. *Medidas concretas e inmediatas.*

El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, junto con el resto de autoridades penitenciarias y carcelarias nacionales, deben considerar qué establecimientos de reclusión requieren medidas concretas y específicas que puedan ser implementadas de forma inmediata, para minimizar y aminorar el impacto que tiene el estado de cosas actual del Sistema penitenciario y carcelario y de la política criminal en general, sobre los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. Estas medidas deberán ser diseñadas e implementadas con celeridad, con el acompañamiento de las dependencias correspondientes de la Procuraduría y la Defensoría de Pueblo y estarse implementando, a más tardar, dentro de los dos meses siguientes, luego de notificada la presenten sentencia.

10.3.16. *Medidas de control permanente y no repetición*.

El estado de cosas inconstitucional iba en camino a ser superado, en tanto se habían mejorado las condiciones del sistema penitenciario parcialmente y se trabajaba en dirección a mejorarlo. Sin embargo, por múltiples causas, la situación del sistema volvió a colapsar y, actualmente, se encuentra en un estado que, como lo reconoció el propio Gobierno, requiere una intervención de emergencia, inmediata. Esto quiere decir que unas de las medidas más importantes que se deberán implementar, son aquellas que estén orientadas a evitar que una vez superado el estado de cosas inconstitucional por parte de las acciones del Gobierno y demás autoridades correspondientes, esta situación no vuelva a presentarse.

10.3.17. *Eventual cierre de establecimientos*.

Es evidente que algunas de las construcciones actuales son obsoletas y están en malas condiciones. Deben ser remplazadas. No pueden seguir siendo utilizadas por las diversas razones manifestadas a lo largo de esta sentencia (deterioro físico, mala calidad de sus instalaciones sanitarias e higiénicas, diseños arquitectónicos y espaciales que propician el riesgo de violaciones a los derechos fundamentales de la población reclusa). La rama ejecutiva del poder público, a través del Departamento de Planeación Nacional, ha recomendado que "[…] *el proceso de construcción de nueva infraestructura* [no sólo debe atender] *la población creciente sino* [permitir] *reponer la infraestructura obsoleta*."[906] El Gobierno Nacional ha reconocido también, que muchos de los centros carcelarios son tan obsoletos que no es posible modificarlos para aumentarlos en su capacidad. Sólo pueden ser mantenidos y conservados. La Sala exhorta al Gobierno Nacional para que considere la posibilidad de cerrar definitivamente estos centros penitenciarios y carcelarios y convertirlos en lugares donde se conserve la memoria de las tragedias que ocurrieron en esas edificaciones.

10.3.18. *Medidas adicionales*.

Como se indicó previamente,[907] algunas personas habían solicitado a esta Sala de Revisión que se iniciara un proceso de cumplimiento de la sentencia T-153 de 1998. De forma similar a como lo manifestaron varias autoridades judiciales en algunos de los procesos de acción de tutela acumulados en el presente caso, estas personas consideraron que lo que procedía para enfrentar la grave situación penitenciaria y carcelaria era, precisamente, hacer cumplir las órdenes impartidas en aquella oportunidad. Sin embargo, como se concluyó, se trata de un estado de cosas contrario a la Constitución similar la anterior, y conectado en varios aspectos, pero que también supone un contexto y un escenario diferente. En tal medida, como respuesta a la solicitud de estas personas, se remitirá copia de la presente sentencia a esos solicitantes.

Uno de los problemas de la política criminal en general, y de la penitenciaria y carcelaria en particular, es el hecho de haber estado actuando durante un tiempo de manera reactiva. Como lo señaló la Comisión Asesora de Política Criminal, muchas de las acciones estatales suelen ser una reacción a un escándalo social, mediático o a una demanda judicial. En tal sentido, las autoridades carcelarias han estado atendiendo reclamos y apagando incendios, y no implementando una política penitenciaria y carcelaria razonable y proporcionada, respetuosa de la dignidad humana y los derechos

---

[906] RESTREPO LONDOÑO, Diego (2011) *El crecimiento de la población reclusa y el hacinamiento en Colombia en perspectiva comparada*. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno. Bogotá, 2011.
[907] Apartado (4.5.) de las consideraciones de la presente sentencia.

fundamentales. Actualmente, como lo ha manifestado el Gobierno Nacional y el INPEC a esta Corporación y al Congreso de la República, existen muchas órdenes judiciales referentes al estado de cosas inconstitucional que deben ser cumplidas. En este contexto, se hace necesario armonizar las decisiones que los jueces han ido adoptando en cada uno de los procesos, para proteger los derechos fundamentales invocados ante ellos, con las decisiones de política pública que las autoridades penitenciarias y carcelarias han ido tomando, y seguirán decidiendo e implementando, para enfrentar el estado de cosas del Sistema penitenciario. En tal medida, se ordenará al Ministerio de Justicia que, con el apoyo del Consejo Superior de Política Criminal, tome las medidas adecuadas y necesarias ayudar a las autoridades carcelarias, armonizar el cumplimiento de las políticas criminales que se estén diseñando, adoptando e implementando, con las órdenes judiciales que se hayan adoptado en defensa de la Constitución Política. Las decisiones judiciales, según las cuales una determinada situación constituye una violación a un derecho fundamental, deben ser respetadas, acatadas y cumplidas. No obstante, la decisión judicial no puede suplantar ni remplazar las competencias de las autoridades administrativas, de gobierno o de representación política. Éstas mantienen sus competencias, deben ejercer sus facultades y cumplir con sus funciones. A través del diálogo institucional que debe mantenerse entre el juez que imparte una orden compleja y las autoridades encargadas de cumplirla, deben lograrse los acuerdos necesarios para que se adopten las medidas que, efectivamente, permitan a la administración llevar a buen término, la decisión judicial. En otras palabras, el dialogo institucional que debe existir entre el juez de tutela y la administración que debe cumplir con una orden impartida por aquel, debe evitar dos situaciones: que la intromisión judicial en las competencias administrativas impida que la administración cumpla lo que se le ordenó o que la falta de respeto y acatamiento a la orden judicial, implique seguir desconociendo el derecho fundamental reclamado y tutelado por el juez. En los casos que corresponda, se promoverán los ajustes razonables a las políticas establecidas, para permitir a las autoridades carcelarias respectivas cumplir con las órdenes judiciales y, eventualmente, se solicitará al juez de tutela que ajuste las órdenes impartidas de tal manera que puedan ser mejor garantizados los derechos fundamentales.[908]

10.3.19. *Seguimiento, acompañamiento y reserva de competencia*.

La Defensoría del Pueblo, junto con la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, acordarán con el Gobierno la manera como se acompañara y hará seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas. En cualquier caso, los jueces de primera instancia en cada uno de los procesos, conservan la competencia para adoptar medidas que aseguren el goce efectivo de los derechos violados, hasta tanto la situación de violación no sea superada, y, adicionalmente, la presente Sala de Revisión se reserva la

[908] Al respecto ver, por ejemplo, la sentencia T-086 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

posibilidad de tomar medidas adicionales o de impartir órdenes complementarias dentro de los procesos de la referencia. Los incumplimientos a las órdenes impartidas deberán ser notificados a esta Sala de Revisión, una vez se tenga conocimiento de los mismos, por parte de las entidades encargadas de realizar el seguimiento y control.

10.4. Un cambio de castigo.

El cometido de las autoridades encargadas del Sistema penitenciario y carcelario no es sólo reformar lo que hay. No se trata de actualizar los viejos centros penitenciarios y carcelarios, poniendo al día los aparatos de presión, de control y castigo, que se han venido estableciendo como la forma primigenia de sanción en el país, desde el siglo XIX. La sociedad y el Estado tienen el deber de crear y diseñar formas de sanción y de castigo acordes con la dignidad humana, e inspirados en el respeto de los derechos de todas las personas (tanto de las víctimas, las personas privadas de la libertad, los familiares y allegados de unos y otros, y de las personas que se desempeñan los oficios y funciones públicas de las cuales dependen la implementación de aquellas sanciones y castigos).

Las condiciones indignas de reclusión son una realidad inconcebible e inaceptable en el Sistema penitenciario y carcelario. El castigo penal debe ser reducido a sus justas proporciones, constituyéndose, efectivamente, en el último argumento que tiene una sociedad en contra de una persona que comete un grave acto de criminalidad.

11. Conclusión y resumen de la decisión

En el presente caso la Sala de Revisión tuvo que estudiar dos problemas jurídicos principales, con relación a los derechos fundamentales de las personas recluidas en seis establecimientos del Sistema penitenciario y carcelario nacional (el Complejo Carcelario y Penitenciario y Metropolitano de Cúcuta, la Cárceles de la Tramacúa de Valledupar, la Cárcel Modelo de Bogotá, la Cárcel Nacional Bellavista de Medellín, la Cárcel San Isidro de Popayán y el establecimiento penitenciario y carcelario de Barrancabermeja).[909] Algunos de los reclamos hacen referencia a problemas

[909] A saber: (i) ¿Violan las autoridades acusadas por los diferentes accionantes (la Presidencia y el Congreso de la República, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el INPEC, las autoridades de cada centro de reclusión, los jueces de ejecución de penas y medidas y los fiscales), los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, en especial a la dignidad humana, a la vida, a la salud y a la resocialización, en razón a las deplorables condiciones de reclusión, ocasionadas, en especial, por el grave hacinamiento que atraviesan estas instituciones, a pesar de que tal situación de los centros penitenciarios y carcelarios es un asunto estructural que no le compete específicamente a ninguna de las autoridades acusadas? (ii) ¿debe un juez de tutela tomar medidas de protección concretas y específicas ante la solicitud de una persona privada de la libertad, por las violaciones a las cuales está siendo sometida en la actualidad –debido a la crisis que atraviesa el sistema penitenciario y carcelario–, a pesar de que la Corte Constitucional ya se había pronunciado en el pasado al respecto, en una sentencia en la que declaró el estado de cosas inconstitucional e impartió órdenes de carácter general?

estructurales del Sistema penitenciario y carcelario en general y otros a cuestiones concretas de los centros de que se trata.

El primero[910] es un problema jurídico ya resuelto por la jurisprudencia constitucional en el pasado (sentencia T-153 de 1998). El someter a las personas privadas de la libertad a condiciones de reclusión indignas y violatorias de los derechos fundamentales más básicos, es una conducta proscrita del estado social y democrático de derecho. Tener en condiciones de hacinamiento y de indignidad a la mayoría de personas en el sistema penitenciario y carcelario colombiano constituye a la luz de la jurisprudencia constitucional, un estado de cosas que es contrario al orden constitucional vigente y que, por tanto, debe ser superado por las autoridades competentes, ejerciendo las competencias que se tienen para ello en democracia, dentro de un plazo de tiempo razonable, y de manera transparente y participativa. No obstante, el hecho de que en el pasado la jurisprudencia constitucional ya se hubiera pronunciado al respecto implica a su vez un nuevo problema jurídico, planteado en varios de los casos seleccionados.[911]

Ahora bien, en relación con el segundo problema jurídico[912], la Sala considera que la Corte Constitucional carece de competencia para conocer del cumplimiento de una sentencia de finales del siglo pasado (de hace década y media), que en ocasiones anteriores entendió parcialmente cumplida. Si bien existen parecidos y similitudes entre el estado de cosas de 1998 y el actual, se trata de contextos y supuestos fácticos diferentes. Por ejemplo, mientras en 1998 la situación era de abandono, en el momento actual no. La situación de hacinamiento que atraviesa el Sistema penitenciario y carcelario ha alcanzado niveles similares a los de aquella época, pero las causas que explican esta situación difieren en parte de las que fueron constatadas en la sentencia T-153 de 1998. Desde entonces y hasta el día de hoy, el Estado ha hecho importantes inversiones en la infraestructura carcelaria, pese a lo cual en la actualidad se ha regresado a los niveles dramáticos de hacinamiento y vulneración de derechos fundamentales de aquellos años en que se produjo la primera declaratoria de estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario del país. Por tanto, en esta oportunidad se reiterará

---

[910] A saber: ¿Violan las autoridades acusadas por los diferentes accionantes (la Presidencia y el Congreso de la República, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el INPEC, las autoridades de cada centro de reclusión, los jueces de ejecución de penas y medidas y los fiscales), los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, en especial a la dignidad humana, a la vida, a la salud y a la resocialización, en razón a las deplorables condiciones de reclusión, ocasionadas, en especial, por el grave hacinamiento que atraviesan estas instituciones, a pesar de que tal situación de los centros penitenciarios y carcelarios es un asunto estructural que no le compete específicamente a ninguna de las autoridades acusadas?

[911] Ver por ejemplo, las acciones de tutela en contra de la cárcel de San Isidro en Popayán.

[912] A saber: ¿debe un juez de tutela tomar medidas de protección concretas y específicas ante la solicitud de una persona privada de la libertad, por las violaciones a las cuales está siendo sometida en la actualidad –debido a la crisis que atraviesa el sistema penitenciario y carcelario–, a pesar de que la Corte Constitucional ya se había pronunciado en el pasado al respecto, en una sentencia en la que declaró el estado de cosas inconstitucional e impartió órdenes de carácter general?

la decisión adoptada previamente en Autos, en los que se respondieron solicitudes de que se iniciara un proceso de cumplimiento de aquella sentencia.

La Sala considera que el estado de cosas del sistema carcelario constatado en 1998 no es igual al que atraviesa actualmente, por lo que requiere un análisis propio e independiente. Así lo demuestra la información acerca de la situación del Sistema penitenciario y carcelario colombiano suministrada y recopilada por la Corte, que se incluye como anexo de esta providencia, con fundamento en la cual constata la existencia de un estado de cosas inconstitucional en el sistema carcelario colombiano.

Con fundamento en este diagnóstico, y examinados los casos concretos sometidos a su consideración, la Sala adopta las siguientes decisiones:

11.1. Se declara que el Sistema penitenciario y carcelario se encuentra nuevamente en un estado de cosas inconstitucional, por cuanto (i) los derechos constitucionales de las personas privadas de la libertad son violados de manera masiva y generalizada; (ii) las obligaciones de respeto, protección y garantía, derivadas de tales derechos, han sido incumplidas de forma prolongada; (iii) el Sistema ha institucionalizado prácticas claramente inconstitucionales, dentro de su funcionamiento cotidiano; (iv) hay una ausencia notoria de medidas legislativas, administrativas y presupuestales que se requieren con urgencia; (v) la solución de los problemas estructurales compromete la intervención de varias entidades, que deben realizar acciones complejas y coordinadas; y, finalmente, (vi) si todas las personas privadas de la libertad que se ven enfrentadas al mismo estado de cosas presentaran acciones de tutela (u otros mecanismos de defensa de sus derechos), tal como lo hicieron los accionantes de las tutelas acumuladas en esta oportunidad, el sistema judicial se congestionaría aún más de lo que está ocurriendo.

11.2. El estado de cosas inconstitucional en el que se encuentra nuevamente el Sistema penitenciario y carcelario tiene una de sus principales causas en dificultades y limitaciones estructurales de la política criminal en general a lo largo de todas sus etapas, no solamente en su tercera fase: la política carcelaria. Existen indicios y evidencias del recurso excesivo al castigo penal y al encierro, lo cual genera una demanda de cupos para la privación de la libertad y de condiciones de encierro constitucionalmente razonables, que es insostenible para el Estado.

11.3. El juez de tutela no puede renunciar al cumplimiento de sus obligaciones, no tomar acciones frente a una violación o amenaza probada; por lo menos debe (i) *verificar* la violación a los derechos alegada; (ii) *declarar* que esta ocurre, en caso de que así se haya constatado; así como (iii) *informar* y *comunicar* la situación. Esto es especialmente cierto tratándose de personas privadas de la libertad, en virtud de la situación de sujeción en la que se encuentran, y máxime cuando están sobrellevando una situación de

extrema injusticia derivada del incumplimiento de las obligaciones de respeto, garantía y protección que le asisten al Estado frente a quienes se encuentran en tal condición. En este contexto, al juez de tutela le asiste la facultad y el deber de asumir una actitud más oficiosa y activa cuando el amparo es invocado por personas que, por sus particulares circunstancias, ven limitados sus derechos de defensa, como ocurre con las personas recluidas en establecimientos penitenciarios y carcelarios. En tales circunstancias, corresponde al juez analizar el caso más allá de lo alegado por el accionante y, de encontrar mérito para ello, otorgando el amparo de derechos que no han sido invocados de manera expresa pero cuya violación se evidencia en el caso concreto, emitiendo las órdenes necesarias para garantizar el goce efectivo de los derechos conculcados.

11.4. Las facetas prestacionales de un derecho fundamental son, excepcionalmente, de aplicación inmediata y, usualmente, de realización progresiva, en cuyo caso, las personas tienen, por lo menos, *el derecho constitucional a que exista un plan escrito, público, orientado a garantizar progresiva y sosteniblemente el goce efectivo del derecho, sin discriminación y con espacios de participación en sus diferentes etapas, que, en efecto, se esté implementando*. La violación o la amenaza de las facetas prestacionales de realización progresiva suelen demandar del juez de tutela que se impartan órdenes complejas, que busquen la efectividad de los derechos, respetuosas de las competencias democráticas y administrativas constitucionalmente establecidas, que sean prudentes y abiertas al diálogo institucional. La valoración que se haga a partir de los parámetros que se ocupen de la estructura, del proceso y de los resultados de la política pública de la cual dependa el goce efectivo del derecho fundamental que se busca proteger con la orden compleja, determinarán si hay un nivel de cumplimiento alto, medio, bajo, o, simplemente, de incumplimiento. El nivel que se haya alcanzado, determinará cuál debe ser la respuesta del juez; a mayor nivel de cumplimiento, menor debe ser la respuesta judicial, o sencillamente ninguna, y a menor nivel de cumplimiento, mayor y más estricta, debe ser la respuesta judicial, con miras a asegurar el goce efectivo de la faceta prestacional del derecho fundamental que haya sido tutelado.

11.5. Un Estado social y democrático de derecho, bajo ninguna circunstancia, puede imponer barreras u obstáculos infranqueables o considerables al acceso a los servicios de salud de las personas privadas de la libertad. Cuando el Sistema penitenciario y carcelario está deteriorado o en un estado de cosas contrario al orden constitucional (porque, por ejemplo, no cuenta con infraestructura adecuada y suficiente, está sobrepoblado, ofrece mala alimentación, no ocupa, educa ni brinda la posibilidad de realizar ejercicios físicos o actividades de esparcimiento a las personas y, en cambio sí, las expone a riesgos de violencia que pueden afectar su integridad personal o su vida misma), no garantizar el acceso a los servicios de salud es una violación grosera y flagrante del orden constitucional vigente. En estas condiciones se comete una doble violación: por una parte, el Sistema penitenciario y

carcelario *desprotege* el derecho a la salud, al dejar de tomar acciones y medidas orientadas a superar las afecciones a la salud de las personas privadas de la libertad; pero a la vez lo *irrespeta*, por cuanto emprende acciones (recluir a una persona en condiciones extremas, insalubres y no higiénicas) que privan del grado de salud que tenían. No se les asegura gozar de un mejor grado de salud y, además, se les arrebata el que tenían.

11.6. No garantizar el derecho al agua a personas privadas de la libertad, para su aseo, implica una grave violación a este derecho y a la dignidad humana, así como a los derechos en conexidad, como la salud, la alimentación, la integridad, a un ambiente sano e incluso la vida. Si se trata de restricciones claramente irrazonables y desproporcionadas, constituirán, además, una trato cruel, inhumano y degradante.

11.7. Los Establecimientos penitenciarios y carcelarios deben encargase de tomar medidas adecuadas y necesarias, para asegurar la efectiva reinserción social de aquellas personas marginadas y excluidas socialmente por su condición socioeconómica, que se encuentren privadas de la libertad, independientemente de si son condenadas o sindicadas.

11.8. En un estado de cosas contrario al orden constitucional vigente, como el que atraviesa actualmente el Sistema penitenciario y carcelario, las personas no adquieren un derecho constitucional subjetivo a ser excarceladas, sino a que se diseñen e implementen políticas criminales y carcelarias favorables a la libertad y sostenibles en el tiempo –entre otras características mínimas–, a las cuales se deberá tener acceso, sin discriminación alguna.

11.9. Sólo en aquellos casos en los que excepcionalmente, se cuente con una evidencia clara y contundente de que un establecimiento amenaza grave e inminentemente la dignidad humana y los derechos de las personas, y que no es posible reparar o evitar esta situación de ninguna manera, se podrá considerar la extrema decisión de decretar el *cierre* de un establecimiento penitenciario y carcelario o de un lugar de reclusión. La regla de *cierre* podrá ser definitiva, hasta tanto se asegure el respeto a la dignidad humana y al goce efectivo de los derechos fundamentales.

11.10. En aquellos casos en los que se esté enfrentando una situación de hacinamiento grave y evidente, y hasta tanto no se disponga una medida que asegure una protección igual o mayor por parte de las autoridades penitenciarias y carcelarias competentes, se deberá aplicar una regla de *equilibrio decreciente*, esto es, que sólo se puede autorizar el ingreso de personas al centro de reclusión si (i) el número de personas que ingresan es igual o menor al número de personas que salgan del establecimiento de reclusión, durante la semana anterior, por la razón que sea (por ejemplo, a causa de un traslado o por obtener la libertad), y (ii) el número de personas del establecimiento ha ido disminuyendo constantemente, de acuerdo con las expectativas y las proyecciones esperadas. La regla de *equilibrio decreciente*

deberá aplicarse hasta tanto cese el hacinamiento y el establecimiento no se encuentre ocupado más allá de su capacidad total. A partir de este momento se deberá aplicar estrictamente la regla de *equilibrio*, la cual no requiere que continúe disminuyendo el número de personas recluidas, sino que se adopten las medidas adecuadas y suficientes para evitar regresar al estado de hacinamiento y mantener un nivel de ocupación que garantice condiciones de reclusión dignas para todas las personas.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- RECHAZAR las solicitudes ciudadanas y judiciales de que esta Sala de Revisión retome la competencia del proceso que dio lugar a la sentencia T-153 de 1998, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente sentencia.

Segundo.- DECLARAR que el Sistema penitenciario y carcelario nuevamente está en un estado de cosas contrario a la Constitución Política de 1991, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Tercero.- ORDENAR al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho y al INPEC que convoque al Consejo Superior de Política Criminal para que continúe tomando las medidas adecuadas y necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional penitenciario y carcelario, teniendo en cuenta, de forma preponderante, los parámetros establecidos en el capítulo (8) y el apartado (10.3.) de las consideraciones de la presente sentencia.

Para verificar el cumplimiento de esta orden, el Gobierno Nacional, en compañía del Consejo Superior de Política Criminal deberá remitir dos informes a esta Sala de Revisión, así: **(*i*)** El primer informe será remitido en dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia, informando cuál ha sido el cumplimento de las ordenes de aplicación inmediata, en general y particularmente en las seis cárceles que fueron objeto de alguna de las acciones de tutela de la referencia, e igualmente precisar cómo serán aplicadas las reglas de *equilibrio* y *equilibrio decreciente*, tal como fueron descritas en la parte motiva de esta sentencia, y las medidas complementarias que se adoptarán para asegurar la correcta implementación de las mismas. **(*ii*)** El segundo informe se deberá presentar en dos (2) años contados a partir de la notificación de la presente sentencia, informando cuál

ha sido el cumplimiento de las órdenes complejas de realización progresiva, en general y particularmente en las seis (6) cárceles que fueron objeto de alguna de las acciones de tutela de la referencia.

El cumplimiento de esta orden deberá atender los siguientes parámetros: (i) los informes requeridos deberán incorporar los parámetros de estructura, proceso y resultado, según lo previsto en el numeral 8.1.2.3. de esta providencia, así como indicadores de goce efectivo del derecho y niveles de cumplimiento alcanzados. (ii) El Ministerio de Justicia y del Derecho, deberá remitir copia de los informes a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Contraloría General de la República, al mismo tiempo que a esta Corporación, para que estas entidades puedan ejercer sus competencias de control respecto al cumplimiento de las órdenes impartidas en esta providencia. (iii) En cualquier caso, las reglas de equilibrio y equilibrio decreciente deberán estar en plena vigencia dos (2) años después de notificada la presente sentencia, de modo tal que la Corte pueda examinar su ejecución en el momento en que se envíe a esta Corporación el segundo de los informes a los que se refiere el párrafo anterior.

Cuarto.- ORDENAR a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo que se hagan partícipes del proceso de cumplimiento de lo dispuesto en esta providencia. Deberán vigilar que en el proceso de cumplimento de la sentencia se sigan, efectivamente todas y cada una de las órdenes impartidas, tanto las generales como las específicas de cada caso. Verificarán que en el proceso de cumplimiento se tengan en cuenta todos y cada uno de los parámetros fijados en la presente sentencia, en los capítulos 7, 8, 9, 10 y 11. **INVITAR** a participar dentro de este proceso de seguimiento y veeduría al cumplimiento de la sentencia a la Contraloría General de la República.

Quinto.- ORDENAR al 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.

Sexto.- COMUNICAR la presente decisión a las Alcaldías de los municipios en los que se encuentran ubicadas cada una de las seis (6) cárceles, y a las respectivas Secretarias de Salud municipal o distrital, según sea el caso, para que se vinculen al proceso de cumplimiento de la presente sentencia, pudiendo participar de veedores y garantes de su cabal cumplimiento y ejecución.

Séptimo.- Dentro del proceso **T-3526653**, **REVOCAR** la sentencia de la Sala Civil y de Familia del Tribunal Superior de Cúcuta de segunda instancia que había negado la solicitud por hecho superado y, en su lugar, **CONFIRMAR** la sentencia de primera instancia proferida por el Juez 7° Civil del Circuito de Cúcuta, mediante la cual se tutelaron los derechos fundamentales del señor Pedro Antonio Sandoval, recluido en la Torre 2A de la Cárcel de Cúcuta [Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Cúcuta, COCUC]. En consecuencia, se reitera la decisión del juez de primera instancia, en el sentido de ordenar al INPEC Cúcuta y al Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Cúcuta, COCUC, cumplir las recomendaciones dadas por las autoridades municipales de Salud, la Defensoría del Pueblo y la Personería Municipal, y adoptar las medidas que correspondan para asegurar el goce efectivo de los derechos invocados por el accionante, y las demás personas recluidas en condiciones similares. En cualquier caso, las medidas ordenadas por el juez de primera instancia, deberán implementarse en el término máximo de dos (2) meses, a partir de la notificación de esta providencia.

Adicionalmente, para garantizar los derechos fundamentales de las personas recluidas en este establecimiento carcelario, se deberá dar cumplimiento a las órdenes que, con carácter general, se imparten en los ordinales décimo tercero a décimo octavo de esta providencia.

Octavo.– Dentro del proceso **T-3535828**, **REVOCAR** la sentencias del Juzgado 3° Penal del Circuito de Valledupar y de la Sala Penal del Tribunal Superior de Valledupar, que negaron la acción de tutela y, en su lugar, **TUTELAR** los derechos a la dignidad humana, al agua, a la integridad personal, a la salud y a un ambiente sano de los 71 accionantes y de las demás personas allí recluidas.

Para proteger los derechos en cuestión, se impartirán las siguientes órdenes específicas, además de las que, con carácter general, están contenidas en los ordinales décimo tercero a décimo octavo de esta providencia:

> (1) Ordenar a la Alcaldía Municipal que, a través de la Secretaría de Salud, y junto a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación y a la Personería Municipal, visiten las instalaciones de la Cárcel La Tramacúa dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la presente sentencia, para constatar las condiciones de goce efectivo de acceso al agua, alimentación, higiene, salubridad y manejo de las aguas negras. Las entidades mencionadas deberán presentar un informe escrito al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Juez de primera instancia y a esta Sala de Revisión, dentro de los cinco (5) días siguientes a la visita, en el que se efectúe un diagnóstico de la situación actual e informe si se han adoptado medidas para garantizar el goce efectivo de los derechos; asimismo, proponer las medidas adecuadas y necesarias que deben adoptarse con carácter urgente para

mitigar el impacto del estado de cosas inconstitucional y aquellas que, a mediano o largo plazo, deberían adoptarse para superar definitivamente el problema. Tales medidas deberán ser implementadas, siendo responsables de ello la Dirección General del INPEC y la Dirección de la Cárcel La Tramacúa.

(2) A fin de prevenir que los problemas generales de hacinamiento lleguen a este Establecimiento, se ordena a la Dirección de la Cárcel La Tramacúa que no supere la capacidad máxima de cupos dispuestos. Para tal efecto, no se podrá trasladar personas de otros centros de reclusión, por ejemplo, si la capacidad máxima ya fue alcanzada. A partir de tal momento se deberá aplicar la regla de *equilibrio* (tal como fue expuesta en las consideraciones de la presente sentencia), para impedir que el Establecimiento supere su capacidad permitida.

(3) Si en un término de dos (2) años, contados a partir de la notificación de la presente sentencia, no se han tomado las medidas adecuadas y necesarias para solucionar los problemas estructurales de suministro y acceso al agua en condiciones dignas a La Tramacúa, la cárcel deberá ser cerrada temporalmente, hasta tanto el problema de aguas sea resuelto, tiempo durante el cual las personas recluidas en este Establecimiento penitenciario deberán ser reubicadas, en condiciones dignas, en el lugar más cercano a la residencia de sus familiares y personas allegadas que, en aplicación de las reglas de equilibrio y equilibrio decreciente, ofrezca las condiciones de reclusión apropiadas.

(4) Se ordena a la Dirección General del INPEC y a la Dirección de la Cárcel La Tramacúa, que, en el término de tres (3) meses después de notificada esta sentencia, coordinen con la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría de la Nación un medio efectivo de denuncia de los actos que ocurren en la Cárcel, para que, paralelamente a las investigaciones de la Fiscalía, éstos órganos puedan tomar las medidas de protección del derecho y disciplinarias que correspondan. Vencido el término, deberán informar por escrito al juez de primera instancia y a esta Sala de Revisión, el mecanismo acordado para canalizar las denuncias.

(5) Se ordena a las autoridades de la Cárcel La Tramacúa que respeten, protejan y garanticen los derechos fundamentales a las personas privadas de la libertad de manera integral, y no se adopten medidas sancionatorias o castigos que puedan implicar violar el derecho de acceso al agua, a la comida o al descanso. Se debe garantizar el derecho de reunión con el abogado defensor en condiciones que aseguren los derechos al debido proceso y a la defensa, al igual que el derecho a la protesta pacífica de las personas que se encuentran privadas de la libertad. Toda actuación carcelaria debe estar inspirada y respetar el principio de dignidad humana.

Noveno.- Dentro del proceso **T-3554145**, **CONFIRMAR** las sentencias proferidas en primera y segunda instancia, por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá y la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, respectivamente y, en consecuencia, **tutelar** los derechos fundamentales del señor el señor Jhon Mario Ortiz Agudelo. Dentro del proceso **T-3647294**, **REVOCAR** la decisión de no tutelar los derechos del señor Wilfredo Mesa Rosero, proferida en primera instancia por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá y confirmada en segunda instancia por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia. En su lugar, **tutelar** los derechos fundamentales del accionante y demás personas recluidas en la Cárcel Modelo de Bogotá. En ambos casos se tutelan, por violación o amenaza, los derechos a la dignidad humana, a la vida, a no ser sometidos a tratos crueles, inhumanos y degradantes, a la integridad personal, física y psíquica, al agua, a la salud, a no ser sometidos a condiciones climáticas extremas o condiciones insalubres y sin higiene, a recibir una alimentación adecuada y suficiente y a contar con actividades que permitan poder ocupar el tiempo (trabajo, educación y recreación), dentro de un proceso de resocialización.

Para proteger los derechos en cuestión, se impartirán las siguientes órdenes específicas, además de las que, con carácter general, se imparten en los ordinales décimo tercero a décimo octavo de esta providencia:

(1) Se reiteran las órdenes impartidas por la Sentencia de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, dictada dentro del proceso de tutela adelantado por el señor Ortiz Agudelo [*Expediente T-3554145*].
(2) Se ordena al INPEC y a la Dirección de la Cárcel Modelo de Bogotá acoger las recomendaciones que le hiciera la Secretaria de Salud Distrital frente al tema de salubridad de los comedores, debiendo dentro del mismo plazo de un (1) mes, reabrirlos en las condiciones fijadas por dicho organismo.
(3) Dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, los señores Wilfredo Mesa Rosero y Jhon Mario Ortiz Agudelo deberán ser valorados médicamente. Acto seguido, se deberán tomar las medidas adecuadas y necesarias para garantizar el acceso a los servicios de salud que se requieran con necesidad. El INPEC, el Gobierno Nacional –a través de su Ministerio de Justicia y del Derecho– y la Dirección de la Cárcel Modelo de Bogotá, responderán solidariamente por el cumplimiento de esta orden.

Décimo.- Dentro del proceso **T-3645480, confirmar** la decisión de instancia de la Sala de Decisión Constitucional del Tribunal Superior de Medellín del nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), en el sentido de tutelar los derechos fundamentales del señor Víctor Alonso Vera a su dignidad, a su salud y a no ser sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes. En tal virtud, se disponen las siguientes órdenes específicas, además de las que, con

carácter general, se imparten en los ordinales décimo tercero a décimo octavo de esta providencia:

(1) Se reiteran las órdenes impartidas por la Sala de Decisión Constitucional del Tribunal Superior de Medellín, dictada dentro del proceso de tutela adelantado por el señor Víctor Alonso Vera [*Expediente T-3645480*].
(2) Dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia se deberán adoptar las medidas adecuadas y necesarias para que el señor Víctor Alonso Vera y demás personas que se encuentran durmiendo en los baños del centro carcelario puedan pernoctar en un espacio adecuado y se les garantice una dotación de colchón, cobija, sábana y almohada. Asimismo, tanto el accionante como aquellas personas que comparten sus mismas condiciones de reclusión y que así lo soliciten, deberán ser valorados médicamente. Acto seguido, se deberán tomar las medidas adecuadas y necesarias para garantizar el acceso a los servicios de salud que se requieran con necesidad. El INPEC, el Gobierno Nacional –a través de su Ministerio de Justicia y del Derecho– y la Dirección de la Cárcel de Bellavista responderán solidariamente por el cumplimiento de esta orden.

Décimo primero.- Dentro de los procesos **T-375561**, **T-3759881**, **T-3759882**, revocar las respectivas decisiones de instancia comprendidas en las sentencias del tres (3) y veinticuatro (24) de octubre de dos mil doce (2012), de la Sala Civil y Familia del Tribunal Superior de Popayán], y en su lugar, **tutelar** los derechos a la dignidad humana, la vida e integridad personal y el debido proceso de Luis Enrique Leal Sosa, Omar Rolando Herrera Nastacuas, Jhon Jairo Cifuentes Ul. Dado que en el presente caso la vulneración de derechos fundamentales de los accionantes se deriva de las condiciones estructurales en las que se encuentra el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Popayán, San Isidro, para hacer cesar la vulneración de los derechos de los accionantes y demás personas allí recluidas, el objeto material de protección consistirá en ordenar a la Dirección de este Establecimiento el cumplimiento de las órdenes que, con carácter general, se imparten en los ordinales décimo tercero a décimo octavo de esta providencia.

Décimo segundo.- Dentro del proceso **T-3805761**, **revocar** la sentencia de la Sala Penal del Juzgado Tercero Penal del Circuito de Bucaramanga, que resolvió negar por improcedente la acción de tutela interpuesta por el Defensor del Pueblo Regional del Magdalena Medio, en Defensa de las personas recluidas en prisión. En su lugar, se resuelve tutelar los derechos fundamentales de las personas que se encuentran recluidas en el Establecimiento penitenciario de Barrancabermeja, en cuyo nombre se interpuso este amparo, para lo cual se impartirán las siguientes órdenes específicas, que deberán ser cumplidas dentro de las cuarenta y ocho (48)

horas siguientes a la notificación de esta providencia, además de las que, con carácter general, se establecen en los ordinales décimo tercero a décimo octavo de esta sentencia:

(1) Se deberán tomar medidas de protección inmediata, si no se ha hecho aún, para garantizar el acceso a los servicios de salud que requieran con necesidad los señores Padilla y Elmer Restrepo (recluidos en el Patio número 1 al momento de interposición de la acción de tutela), Carlos Julio Cadena (recluido en el Patio Número 2) Héctor Cortez (recluido en el Patio Número 3). El INPEC, el Gobierno Nacional –a través de su Ministerio de Justicia y del Derecho– y la Dirección del Establecimiento Penitenciario de Barrancabermeja, responderán solidariamente por el cumplimiento de esta orden.

(2) Adoptar las medidas adecuadas y necesarias para el mejoramiento de las condiciones de la Guardia. Corresponderá a la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y la Personería verificar que el Establecimiento penitenciario de Barrancabermeja tenga espacio suficiente, condiciones climáticas no extremas y condiciones mínimas de dignidad para la guardia.

(3) Las autoridades del Establecimiento penitenciario de Barrancabermeja, junto con la Dirección General del INPEC y el Ministerio de la Justicia y del Derecho, deberán adoptar las medidas adecuadas y necesarias para acondicionar hasta donde sea posible, el lugar en que se encuentran recluidas las mujeres, a las especiales necesidades que ellas demandan. La Dirección del Establecimiento penitenciario de Barrancabermeja deberá remitir un informe del estado en que se encuentran a la Defensoría del Pueblo, al juez de primera instancia y a esta Sala de Revisión, dentro de un (1) mes, contado a partir de la notificación de la presente sentencia.

Décimo tercero.- A partir de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, deberán implementarse todas las medidas adecuadas y necesarias tendientes a garantizar a los reclusos del Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Cúcuta (COCUC), la Cárcel la Tramacúa de Valledupar, el Establecimiento Carcelario La Modelo de Bogotá, el Establecimiento Penitenciario y Carcelario Bellavista, el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Popayán – San Isidro y el Establecimiento Penitenciario de Barrancabermeja unas condiciones de subsistencia dignas y humanas, de acuerdo con los términos de esta sentencia, las cuales deberán asegurar: [i] que los horarios de alimentación y ducha se ajusten a los del común de la sociedad, y se ponga a disposición de los internos agua potable en la cantidad y frecuencia por ellos requerida; [ii] que los alimentos que se proporcionen estén en óptimas condiciones de conservación, preparación y nutrición; [iii] que el sistema sanitario, las tuberías de desagüe, baños y duchas estén en condiciones

adecuadas de calidad y cantidad para atender al número de personas recluidas en cada establecimiento; igualmente deberán entregar a los reclusos una dotación de implementos de aseo mensualmente; [iv] que el servicio médico esté disponible de manera continua y cuente con medicinas, equipos y personal idóneos para los requerimientos de la población carcelaria; [v] que los servicios de aseo e higiene de las instalaciones se amplíen y fortalezcan en procura de evitar enfermedades, contagios e infecciones; [vi] que se entregue a cada persona, especialmente a quienes no tienen celda para su descanso, una dotación de colchón, cobija, sábana y almohada, que permita un mejor descanso en un espacio adecuado para ese propósito; [vii] que se fomente la creación de espacios de trabajo y estudio, así como de actividades lúdicas y recreativas para las personas recluidas en estos establecimientos.

El Gobierno Nacional, representado por el Ministerio de Justicia, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC y las Direcciones de los respectivos establecimientos penitenciarios y carcelarios responderán de manera solidaria por el cumplimiento de esta orden. Para tal efecto, estas entidades, dentro de quince (15) días contados a partir de la notificación de la presente sentencia, deberán remitir un informe a los jueces que resolvieron en primera instancia cada una de las acciones de tutela decididas en este proceso, con copia para esta Sala de Revisión, la Procuraduría General de la Nación y para Defensoría del Pueblo, en el que se referencie de manera detallada: (i) las acciones previstas y puestas en marcha para garantizar los contenidos más básicos de los derechos fundamentales; (ii) cómo se han venido implementando de forma concreta y específica; y (iii) cuál ha sido el resultado en términos de goce efectivo del derecho, verificable y constatable.

Décimo cuarto.- En el término de tres (3) meses, contado a partir de la notificación de la presente sentencia, los Ministerios de Salud y de Justicia, en coordinación con la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las secretarías de salud de las entidades territoriales en las que se encuentran ubicadas las seis (6) cárceles que fueron objeto de alguna de las acciones de tutela de la referencia, deberán efectuar una visita a cada uno de estos establecimientos para verificar las condiciones de prestación de los servicios de salud, tanto para las personas respecto de quienes se impartieron órdenes específicas de atención en esta providencia, como para la población recluida en cada uno de ellos. Igualmente deberán verificar si se están cumpliendo los mínimos y más básicos estándares de higiene y salubridad, de calidad en la alimentación y de condiciones climáticas. La Dirección de cada establecimiento carcelario deberá tomar las medidas necesarias para facilitar a los funcionarios el ingreso e inspección completa de todas las instalaciones, a fin de cumplir a cabalidad con la orden impartida en esta providencia. Vencido este plazo, las entidades mencionadas dispondrán de un (1) mes adicional para remitir un informe escrito al juez de primera instancia y a esta Sala de Revisión.

Décimo quinto.- El Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con

el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC y con la Dirección de cada una de las seis (6) cárceles que fueron objeto de alguna de las acciones de tutela de la referencia, deberán adoptar las medidas adecuadas y necesarias para implementar una *brigada jurídica* que permita a las autoridades judiciales correspondientes, de acuerdo con sus competencias, tomar las decisiones que correspondan, para conceder la mayor cantidad de solicitudes de libertad que, según el orden jurídico vigente, deban ser reconocidas. La implementación de esta orden deberá efectuarse en un término de tres (3) meses, contados a partir de la notificación de esta sentencia, y deberá asegurarse su continuidad mientras se mantengan las condiciones de hacinamiento en cada uno de los centros de reclusión.

Décimo sexto.- El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, junto con el INPEC y la Dirección de cada una de las seis (6) cárceles que fueron objeto de alguna de las acciones de tutela decididas en esta sentencia, deberán tomar las medidas adecuadas y necesarias para asegurar que se pueda permitir el ingreso de nuevas personas, observando las reglas de *equilibrio decreciente*, tal como fueron indicadas en la parte motiva de la presente sentencia, a fin de asegurar la disminución del hacinamiento y la superación del estado inconstitucional de cosas actualmente existente.

En cualquier caso, si dentro de tres (3) años contados a partir de la notificación de la presente sentencia, no se han adoptado las medidas adecuadas y necesarias para que los establecimientos penitenciarios y carcelarios La Modelo de Bogotá, Bellavista de Medellín, San Isidro de Popayán, de Barrancabermeja y de Cúcuta, dejen de ser estructuralmente, en su diseño y en su funcionamiento, contrarios a la dignidad humana y a los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, estos deberán ser cerrados hasta tanto se aseguren condiciones de reclusión respetuosas de la dignidad y que aseguren el goce efectivo de aquellos derechos.

Décimo séptimo-. El Gobierno Nacional, a través del Presidente de la República y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá adoptar las medidas adecuadas y necesarias para asegurar los recursos suficientes y oportunos, que permitan la sostenibilidad de todas las medidas a implementar para dar cumplimiento a lo ordenado en esta sentencia.

Décimo octavo-. Las entidades encargadas del cumplimiento de las órdenes impartidas en esta sentencia deberá garantizar la existencia de espacios suficientes y adecuados de participación y deliberación democrática en el proceso.

Décimo noveno.- Se **ordena** remitir copia completa de la presente sentencia y sus anexos, por medio de la Secretaría General, a cada uno de los accionantes de las diferentes acciones de tutela. Cuando sean más de dos (2) personas se remitirán sólo tres (3) copias de la sentencia y sus anexos. Igualmente, deberá enviarse copia de esta providencia: (i) al Grupo de Derecho de Interés Público

de la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes, (ii) a los representantes de derechos humanos de la cárcel la Picota, y (iii) a la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás, Sede Villavicencio; quienes habían solicitado a esta Sala de Revisión que se abriera un proceso de seguimiento y de cumplimiento a la Sentencia T-153 de 1998.

Vigésimo.- Comunicar la presente decisión, a través de la Secretaría General, a la Sala de Decisión de Tutelas N° 2 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, con ocasión de lo decidido por aquel despacho judicial en la sentencia de diecinueve (19) de noviembre de dos mil doce (2012), Tutela N° 63399.

Vigésimo primero.- Desacumular los expedientes de la referencia para los efectos procesales correspondientes.

Vigésimo segundo.- El juez de primera instancia, dentro de cada uno de los procesos, **notificará** la presente sentencia dentro del término de cinco (05) días después de haber recibido la comunicación, de conformidad con el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Vigésimo tercero.- Se reconoce la competencia de los jueces que decidieron en primera instancia cada una de las acciones de tutela objeto de revisión, para adelantar, de la mano con los auxiliares y colaboradores de la justicia, el cumplimiento de las órdenes impartidas. No obstante, la Corte Constitucional, a través de la Sala Primera de Revisión o de la que se disponga para el efecto, se reserva la posibilidad de asumir el seguimiento al cumplimiento de alguna de estas órdenes.

Vigésimo cuarto.- Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

ANEXOS

PRIMER ANEXO

ÍNDICE

I. ANTECEDENTES

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

2. Problemas jurídicos a resolver

3. Decisiones y resumen del argumento de la sentencia

4. El estado de cosas del sistema carcelario constatado en 1998 no es igual a la que atraviesa actualmente, por lo que requiere un análisis propio e independiente

5. Información acerca de la situación del Sistema penitenciario y carcelario colombiano suministrada y recopilada por la Corte

6. Declaración de Estado de Emergencia Penitenciaria y Carcelaria

7. El Sistema penitenciario y carcelario nuevamente se encuentra en un estado de cosas contrario a la Constitución Política

8. Toda persona que está privada de la libertad, o puede estarlo, tiene el derecho constitucional a que exista una política criminal y carcelaria respetuosa de su dignidad y orientada a materializar el goce efectivo de sus derechos; el estado de cosas actual de la política criminal desconoce los mínimos constitucionales

9. Cuestiones a resolver comunes a todos los casos, y aquellas específicas a cada proceso y a cada prisión

10. Órdenes

11. Conclusión

III. DECISIÓN

PRIMER ANEXO – ÍNDICE

SEGUNDO ANEXO – DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LOS EXPEDIENTES ACUMULADOS

TERCER ANEXO – DEBATES PARLAMENTARIOS DE AGOSTO DE 2011, POSTERIORES A LA INFORMACIÓN REMITIDA EL 10 DE JULIO (07) DE 2012

CUARTO ANEXO – RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO – TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN, SALA LABORAL [Medellín, marzo cuatro (4) de dos mil trece (2013)].

QUINTO ANEXO – ÍNDICE CON TABLA DE CONTENIDOS

SEGUNDO ANEXO

DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LOS EXPEDIENTES ACUMULADOS

1. Acción de tutela contra el Instituto Penitenciario y Carcelario de Cúcuta, Norte de Santander (Expediente T-3526653)

1.1. Hechos y solicitud. El señor Pedro Antonio Sandoval presentó acción de tutela contra el INPEC y contra el Centro Nacional Penitenciario y carcelario de Cúcuta por considerar que sus derechos fundamentales a la dignidad humana, a no ser sometido a tortura ni a tratos crueles e inhumanos, al agua y a la salubridad, debido a las precarias condiciones en que se le mantenían; sin acceso continuo y suficiente al agua, sin sistemas sanitarios higiénicos y respetuosos de la privacidad y en condiciones de hacinamiento a altas temperaturas.[913] Solicita el accionante que se adopten las medidas adecuadas y necesarias para asegurar las condiciones mínimas de salubridad y respetar su dignidad como seres humanos, "*adecuando las instalaciones hídricas de las celdas*." El Juez 7° Civil del Circuito de Cúcuta, resolvió admitir la demanda y dispuso, entre otras medidas, que las autoridades administrativas y de control respectivas, presentaran un informe acerca de la situación alegada por los internos. El veintisiete (27) de marzo de dos mil doce (2012), una visita de funcionarios públicos de la salud, la Defensoría del Pueblo y la Personería Municipal constataron las precarias condiciones alegadas por los internos eran ciertas; debido a las condiciones de hacinamiento, los servicios sanitarios eran claramente insuficientes, se encontraban en franco deterioro y, *prima facie*, se percibían como de dudosa calidad e higiene. En el informe técnico presentado se constató lo siguiente:

> "A. Saneamiento básico. 1. La estructura física del Centro de Reclusión se encuentra en buenas condiciones. || 2. La torre 2ª cuenta con dos niveles, con una capacidad de 172 internos, la cual se encuentra ocupada en su totalidad, en donde se habilitaron 43 celdas o dormitorios, cada una de estas cuenta con 4 placas en cemento o camas en un área de aproximadamente 9

[913] Dice la acción, presentada el veinte (20) de marzo de dos mil doce (2012) ante el Consejo Seccional de la Judicatura, reparto: "Desde mi ingreso a este penal, estoy encerrado 14 horas diarias con 3 personas más, en un espacio de 9 m2, soportando altas temperaturas por falta de ventilación, orinando en tarros y defecando en bolsas, que posteriormente deben ser tiradas a la parte de atrás de las celdas con las consecuencias devenidas de tanta suciedad en el medio. Todo esto debido a que sólo nos ponen el agua media hora en la tarde y media hora en la mañana mientras estamos encerrados en la celda –nos encierran a las 11pm y nos sacan a las 6 am de múltiples formas; hemos intentado que la dirección de este penal y del INPEC general tome medidas para que se pare prontamente esta violación y nuestros derechos fundamentales y los único que obtenemos son respuestas evasivas" Expediente, folio 3 [salvo que se indique otro cuaderno, los folios a los que se hace referencia pertenecen al cuaderno principal].

m2 y en donde hay un inodoro y un lavamanos en acero inoxidable pero que al momento de la visita no contaba con el servicio de suministro de agua. || 3. En el área de descanso o patio, se encuentran 6 duchas para el baño de los internos, careciendo de los mecanismos para su utilización; los sifones de las mismas, no tienen rejillas, no tienen cortinas, lo que ocasiona que no haya privacidad para los internos. Igualmente cuenta con 2 inodoros de acero inoxidable pero sin agua. También hay 2 orinales pero sin llaves y sin agua. 4. Al momento de la visita se pudo constatar que los internos no cuentan con lavaderos para el lavado de sus ropas; habilitaron una llave de las duchas para poder realizar estas labores, utilizando una tapa plástica de un tanque de 1000 litros de capacidad como lavadero. 5. Manifiestan los internos que durante las horas de la noche les es suspendido el suministro de agua, razón por la cual se abstienen de hacer sus necesidades fisiológicas dentro de sus celdas, para así evitar los malos olores. Ante la carencia del líquido, en ocasiones almacenan las deposiciones en bolsas plásticas, las cuales son arrojadas luego por las ventanas a los patios externos, ocasionando un medio ambiente insano y mal oliente. || 6. Igualmente existen 4 lavaplatos en acero inoxidable, sin el suministro de agua. || 7. En el área de descanso se encuentran 8 estructuras de concreto, revestidas en granito pulido, que son utilizados como comedores colectivos. || 8. Las instalaciones eléctricas se encuentran en buen estado, existiendo únicamente puntos de salida en el patio principal; en las celdas no existen tales mecanismos. Las luminarias están bien protegidas. || 9. Los internos son recluidos en sus respectivas celdas después de las 4:00 pm hasta las 6:00 am del días siguiente; el servicio de agua en este período de tiempo se les suministra por una hora, distribuido en dos turnos de media hora cada uno, a saber: un primer turno de 4:00 a 4:30 pm y un segundo de 5:00 a 5:00 am. || 10. En lo que respecta al área de visita conyugal y familiar, se observó que están habilitadas 5 habitaciones, en donde existen una cama, un servicio sanitario con un inodoro, una ducha y un lavamanos en acero inoxidable, con suministro de agua al momento de la visita, las cuales son asignadas por medio de una programación. No se encontraron recipientes para las basuras. || *Recomendaciones*. 1. Se hace necesario el suministro de agua por periodos de tiempo mayores a los existentes, tanto en horas diurnas, como nocturnas. 2. Adecuar los artefactos sanitarios, mediante la instalación de mecanismos que garanticen su funcionamiento. 3. Debido a la cantidad de internos que se encuentran en el patio durante las horas del día, se hace necesario la construcción de los lavaderos para las labores de aseo de sus ropas. 4. Se requiere la colocación de cortinas en las duchas, para garantizarle privacidad a los internos. 5. En el

> sector de visitas, se requiere colocar recipientes para las basuras. 6. Es necesario la implementación de charlas sobre Saneamiento Básico, Manejo adecuado de alimentos, control de artrópodos y roedores. 7. Utilización de recipientes adecuados para las basuras. 8. Adquisición de equipos por parte del Centro Reclusorio para la medición de cloro residual y PH, para así garantizar la calidad de agua suministrada a los internos."[914]

Existía, además, evidencia de plagas e insectos peligrosos para la salud. En informe del mismo día, presentado por funcionarios técnicos de salud [PU Asesor IDS grupo Vectores SSM; Tec. Área de la Salud SSM; Profesional de Apoyo Salud Ambiental IDS; Auxiliar Área de la Salud IDS]. Se constató que "[…] *en la torre A del Instituto Penitenciario y Carcelario INPEC de Cúcuta, NS, existe evidencia de insectos en baja densidad con presencia de moscas de basura, zancudos y chinches de cama en algunos alojamientos o celdas. Dichos insectos afectan la salubridad de los moradores reflejada en molestias sanitarias y potenciales enfermedades gastrointestinales, picazón y alergias dérmicas.* [Y que,] *existe aproximadamente a 60 metros del cerco perimetral del Instituto* […] *un caño colector de aguas negras denominado 'caño picho' que lo bordea en sentido sur-norte, con la consecuente presencia de olores ofensivos y de mosquitos propios de aguas negras que NO son causantes de la enfermedad de dengue pero pueden transmitir otras patologías*." Se recomendó "*el fortalecimiento al programa de manejo adecuado de residuos sólidos o basuras para el control de las moscas*"; "*la recolección de inservibles, drenaje de aguas estancadas y establecimiento de un programa de control de insectos artrópodos y roedores que incluya el control integral de mosquitos*"; "*el control de cinches [mediante] la ventilación y el rociado de las colchonetas con insecticida específico, igualmente se debe rociar los alojamientos o celdas, con el insecticida indicado*"; "*frente a la presencia de mosquitos* […] *del caño de aguas negras se sugiere la implementación de angeos contra zancudos en las ventanas y puertas de los alojamientos, uso de toldillos impregnados con insecticidas, uso de repelentes contra mosquitos y/o la canalización del caño de aguas negras mencionado anteriormente.*" Los funcionarios remitieron junto con la información técnica, un escrito de cuatro reclusos en los que reiteran los dicho por el accionante.[915]

1.2. Decisión de primera instancia. El Juez 7° Civil del Circuito de Cúcuta, teniendo en cuenta la jurisprudencia constitucional,[916] resolvió tutelar los derechos invocados por el accionante, al considerar que se habían probado las condiciones de insalubridad e higiene básicas a las que se les somete a las

---

[914] Expediente, folios 13 a 16.

[915] El escrito, en letra de Cristian Chayán Ramírez Carreño, fue firmado también por Lolo Hernández Sánchez, Luis Páez, y Deyder Ortega. Confirman lo dicho por el accionante y se refieren además, a las inadecuadas visitas a que someten a sus parientes cuando los visitan, a los malos tratos a los que los somete la guardia y a la mala calidad del pan que se les vende en el establecimiento, entre otras quejas presentadas (se refirieron también a falta de parlantes para los televisores, al decomiso de tarjetas para llamar y otras cuestiones). Expediente, folios 19 a 21.

[916] Se refirió, por ejemplo, a la línea constitucional retomada en la sentencia T-690 de 2010.

personas privadas de la libertad en el Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Cúcuta, COCUC,, las cuales suponen un desconocimiento de la obligación constitucional "*de garantizar condiciones materiales de existencia dignas para los(as) reclusos(as)*", la cuales contemplan el acceso al agua, a la higiene, a la salubridad y a los servicios sanitarios, entre otras.[917] En tal medida consideró que se debían adoptar y acoger las recomendaciones hechas por los expertos. El Juez de instancia indicó que si bien la acción de tutela sólo solicitó concretamente que se acondicionara el servicio de agua en las celdas, el carácter informal de este tipo de proceso judicial, que se rige, entre otros, por el principio según el cual 'el juez conoce el derecho' (IURA NOVIT CURIA), impone el deber proteger los derechos constitucionales que se prueben vulnerados, más allá del alcance de las peticiones expresamente presentadas.[918] El Juez adoptó dos (2) medidas concretas para proteger los derechos violados. Ordenó a las autoridades municipales de Cúcuta, realizar una nueva visita "[…] *para verificar que las recomendaciones realizadas mediante Informe Técnico de fecha 27 de marzo de 2012 hayan sido acatadas* […]", advirtiendo que "[ante] *el incumplimiento de sus recomendaciones la Secretaría de Salud del Municipio de Cúcuta deberá adoptar de inmediato las medidas administrativas que estén dentro de la órbita de sus competencias legales y reglamentarias.*"

Tres (3) días después de dictada la sentencia de instancia (el 12 de abril de 2012), las entidades accionadas participaron en el proceso de tutela. El INPEC respondió por medio de la Coordinadora del Grupo de Tutelas, advirtiendo que era el Director del centro penitenciario el que debía responder la tutela.[919] Por su parte, el INPEC, Cúcuta solicitó en su escrito, la improcedencia de la acción. Alegó que la tutela de la referencia hace parte de una serie de demandas lideradas por tres internos que, a su juicio, abusan de su derecho a reclamar, saturando los juzgados. Se alegó que a veces toca cerrar el servicio de agua, para evitar inundaciones por malos usos,[920] pero se reconoció que sí existían los problemas de suministros de agua indicados por el accionante.[921] Se negó que tuvieran que hacer sus necesidades en tarros o

---

[917] Juzgado 7° Civil del Circuito de Cúcuta, sentencia de 9 de abril de 2012. Expediente, folios 22 a 30.

[918] El Juez de instancia se refirió a la sentencia T-146 de 2010 de la Corte Constitucional.

[919] Luego de citar el artículo 36 de la Ley 65 de 1993 que establece, entre otras cosas, que el Director de cada centro de reclusión es el jefe de gobierno interno, la Coordinadora dijo: "[…] queda claro que, corresponde a la Dirección del EPMSC de Cúcuta, pronunciarse sobre las pretensiones del accionante."

[920] Dijo la Asesora del INPEC Cúcuta: "En el mes de agosto del año 2011, junto con la Defensoría del Pueblo, se llevó a cabo una reunión con los internos de estas torres respecto a los problemas que se ocasionaron debido a la temporada invernal. En esta reunión se llegó al compromiso de evitar taponamientos, como sucede siempre, al ingresar elementos como cepillos de dientes, y camisas. Esta es la razón por la cual puede llegar a cortar el suministro, para evitar el derrame de agua y su desperdicio injustificado, ya que las motobombas no funcionan con el nivel de agua establecido. Constantemente se han realizado reuniones junto con funcionarios de Defensoría del Pueblo, y se ha dejado constancia de los compromisos realizados con estos internos." Expediente, folio 42.

[921] Dijo la Asesora del INPEC Cúcuta: "Respecto a la respuesta dada al derecho de petición […] en atención a sus peticiones relacionadas con suministro de agua, el Establecimiento Penitenciario

bolsas y que existiera hacinamiento.[922] El INPEC Cúcuta impugnó la sentencia de instancia, por considerar que no se le podía exigir implementar una serie de recomendaciones técnicas que la Institución aún no conocía. Por ello se solicitó "[…] *modificar este fallo en el sentido que debe ser cumplido después de que se alleguen a este establecimiento las recomendaciones realizadas mediante Informe Técnico de 27 de marzo de 2012*."[923]

1.3. Decisión de segunda instancia. La Sala Civil y de Familia del Tribunal Superior de Cúcuta resolvió revocar la decisión de primera instancia por considerar que se trataba de un hecho superado. Consideró que la respuesta dada por las autoridades del INPEC de Cúcuta al derecho de petición del accionante se había dado tardíamente pero, finalmente, se había dado, y además, era una respuesta positiva. En tal sentido, el Tribunal consideró que era suficiente la respuesta del INPEC, al indicar que estaban tomando medidas para aumentar el servicio de agua en las celdas en pocos días (10). Al ser suficiente esa protección de los derechos involucrados, concluyó que la violación alegada era un hecho superado.[924]

2. Acción de tutela contra el Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario de Alta Seguridad, EPAMSCAS de Valledupar '*La Tramacúa*' (Expediente T-3535828)

2.1. Hechos y solicitud. La 2ª acción de tutela acumulada al proceso de la referencia fue presentada el veintisiete (27) de mayo de dos mil once (2011),

---

está realizando las gestiones necesarias para adecuar la motobomba en el transcurso de 10 días, de tal forma que se permita un suministro de agua a todas las celdas, en un periodo superior al establecido de 4:30 a 5:30 en las horas de la tarde, de tal forma que no se afecte la presión del agua y su suministro en las horas de la mañana atendiendo las peticiones de suministro de agua de los internos de la torre 2ª." Expediente, folio 42.

[922] Se dijo al respecto: "[…] los internos tienen agua durante todo el día dentro del patio, además cuentan con una hora de agua en la mañana y una hora de agua en la tarde, dentro de la celda, tiempo suficiente para cumplir con sus necesidades, el cual de común acuerdo se estableció con todos los internos, después de los problemas de agua que se presentaron el año pasado relacionados con la ola invernal y problemas de racionamiento de agua en la ciudad de Cúcuta, período en el que sí existía una problemática, y no en estos momentos. || […] || Es importante aclarar que el lugar donde se encuentran recluidos los internos de esta acción de tutela corresponde al nuevo establecimiento ERON, (Torre 2A) en donde no existe hacinamiento, contrario al establecimiento antiguo, en donde se presentaba hacinamiento, y que debido a varias acciones de tutela interpuestas por la Defensoría del Pueblo, ordenan a este establecimiento tomar acciones para evitar el hacinamiento, como lo es ingresar internos al nuevo establecimiento ERON, siempre evitando el hacinamiento. || Respecto a las dimensiones de que cada celda, estas presentan unas dimensiones de 9,32 metros cuadrados, está asignada para internos, además de que cuentan con un lavamanos, un sanitario, 4 camastros y 4 repisas, y no viven en hacinamiento."

[923] Expediente, folio 47.

[924] En el expediente reposa copia del Acta de la reunión celebrada por los internos representantes de cada una de las torres el 9 de abril de 2012, con la Directora del Establecimiento Penitenciario, en la cual se indica lo siguiente: "En atención a sus peticiones, el Establecimiento Penitenciario está realizando las gestiones necesarias para adecuar la motobomba en el transcurso de 10 días, de tal forma que se permita un suministro de agua a todas las celdas, en un periodo superior al establecido de 4:30 a 5:30 en las horas de la tarde, de tal forma que no se afecte la presión del agua y su suministro en las horas de la mañana, atendiendo las peticiones de suministro de agua de los internos de la torre 2A."

por setenta y uno (71) accionantes[925] recluidos en el Establecimiento de Alta y Mediana Seguridad de Valledupar '*La Tramacúa*' contra el INPEC, por considerar que se les están violando varios derechos fundamentales al someterlos a un sistema penitenciario '*que subordina la dignidad e integridad de los detenidos a la seguridad*'.[926] Denuncian que se les somete (i) a un severo régimen que incluye malos tratos e incluso "*torturas, tratos crueles, inhumanos y degradantes contra la población reclusa tales como agresiones físicas, aislamiento injustificado y prolongado*"; (ii) a malas condiciones de infraestructura y de administración que conllevan "*restricción de servicios básicos como la salud, el agua y el saneamiento básico*";[927] (iii) a un '*pésimo*' servicio de salud;[928] (iv) a *"mayores limitaciones a los derechos a*

---

[925] Luis Hernando Tangarife Suaza, Gustavo Gonzaliás Figueroa, Pablo Jamer Orozco Gómez, Jhon Alexander Sanches Vasques, Libardo Pavón, Carlos Segundo, Juan Fernando Sanguín Vargas, Jhonatan Ortiz Suaza, Jaime Mier, Edwin Muriel Vega, Leonidas González Martínez, Manuel Baza Valderrama, Juan Astilla, Milton Pérez Julio, Carlos Ruiz Armesto, Ediverto Orozco, Hilder Ortiz Mieles, Manuel Mendoza Meriado, Alexander Martínez Saenz, David Alfonso Hernández Delas Salaz, Esteban Sánchez, Heiver Guerrero Rivera, Jorge Iván Ruiz Toro, José Isaías Suárez Morelo, Yoanni Zapata Leganda, Arnedh Padilla Sanchez, Azael Paciteco Bravo, Jorge Leonardo Hernandez Herrera, Peter González Perez, Alvaro Vergara, Roberto Alvarez, Pablo Patiño, Yaider Joaquin Cavo Carrillo, Leomar Jose Otupana, Francisco Javier Ramos, Miguel Antonio Gutiérrez Martínez, Daniel Petro, Luis José Martínez, Jorge Eliecer Herrón, Silvinton Gómez Hernández, Carlos Perres Corea, Richard Alfredo Mosquera Bolaños, José Issa Pumarejo, Lacidez Iliarte Herrera, Víctor Rodríguez Altamar, Rafael Romaña, Jailer Anibal Murillo, Julio César Arrieta Beltrán, Harry Tellez, Deivi Méndez Gil, Carlos Pahuana, Robinson Ton, Pedro Sarmiento Oquendo, Hever Menga, Edwin Romero, Roberto Carlos Hernández Quintero, Nolan Baena, Jerry Ayala, David Lammar Agliota, Jorge Luis González Peinado, Jose Luis Peña Cantillo, Enrique Kerguelem Perez, Jainer Mendez Casadiego, Angel Álvarez, Carlos Rodriguez, Janio Cardozo Guerra, Hilario Martínez, Luis Eduardo Lozano Campo, Yorguin Cesar Córdoba, Álvaro David Moreno.

[926] Dice la acción de tutela: "El Establecimiento de alta seguridad de Valledupar 'La Tramacúa' fue inaugurado en el año 2000 como el primer centro de reclusión creado bajo la asesoría del buró federal de prisiones de Estados Unidos, que dio inicio a la 'nueva cultura penitenciaria' que subordina la dignidad e integridad de los detenidos a la seguridad." Expediente T-3535828, folio 1.

[927] Dice la acción de tutela al respecto: "El establecimiento de Valledupar presenta una falla estructural desde su construcción que hace que el suministro de agua sea insuficiente y de mala calidad. Su prestación se da en horarios establecidos por la guardia y por períodos de entre 10 a 15 minutos diarios. Cuando llega, no lo hace a la totalidad del penal, sólo a los primeros pisos y su prestación no está garantizada en muchas celdas, duchas y depósitos sanitarios, lo que obliga a los detenidos a almacenar agua en improvisados depósitos y subirlos a sus celdas. Con frecuencia el servicio se suspende por varios días e incluso semanas. Esto trae como consecuencia el desmejoramiento de las condiciones de asea y salubridad del penal en general. ‖ Como consecuencia de la falta de agua, se presenta un alto nivel de contaminación ambiental: las baterías sanitarias no pueden ser usadas, las tuberías expiden malos olores, los servicios sanitarios se encuentran sucios y en pésimo estado. La limpieza de los baños y de las zonas de reparto de alimentos es deficiente y los lugares carecen de una infraestructura apropiada, lo que genera focos de contaminación por bacterias y gérmenes que ponen en peligro la salud de las personas detenidas. Además de ocasionar enfermedades osteomusculares como consecuencia de cargar recipientes con agua hasta los pisos más altos."

[928] Dice la acción de tutela al respecto: "El servicio de salud es pésimo. NO hay personal suficiente para atender a los reclusos, por lo que se presenta un fuerte represamiento en las citas y procedimientos especializados, los medicamentos son escasos, no hay posibilidad de atender los pacientes de alta complejidad que requieren los niveles IV y V de atención en salud. A pesar de ello, el INPEC traslada a Valledupar detenidos que se encuentran recibiendo este tipo de atención en otros establecimientos, poniendo en grave riesgo su salud. El establecimiento tampoco cuenta con programas, ni instalaciones adecuadas para la atención especial a discapacitados y las personas con limitación física. ‖ […] ‖ […] El establecimiento un cuenta con un médico psiquiatra, ni

la comunicación e información" que a los que se someten los derechos de los internos de otros centros de reclusión;[929] (v) a una grave separación de la familia y de las demás personas,[930] así como (vi) a un mal sistema de control interno de derechos humanos.[931] Indican que la Defensoría del Pueblo interpuso una acción popular en el dos mil dos (2002) que no fue acatada debidamente ni siquiera por las insistencias posteriores.[932] Además, las inadecuadas condiciones para la salud han sido constatadas por las autoridades respectivas.[933] Los accionantes solicitaron la protección de sus

---

existen medidas preventivas en salud mental. Esta situación no solamente atenta contra la salud, sino contra la vida de las personas privadas de la libertad; en los últimos dos años se han reportado 4 suicidios en este establecimiento."

[929] Dice la acción de tutela al respecto: "El régimen disciplinario aplicado en La Tramacúa es más restrictivo que el del resto de los establecimientos de alta seguridad. Los detenidos sólo pueden enviar y recibir correspondencia a través de la oficina jurídica y de encomiendas, aun los que se entregan sus abogados tales como copias de expedientes, proyección de memoriales para su defensa etc. y que por supuesto es sometida a la inspección de la guardia penitenciaria. La movilidad al interior del penal siempre se realiza con restricciones (utilización de esposas) y así son atendidos por médicos y abogados. A pesar de las altas temperaturas no se permite el uso de ventiladores o sistemas de aire acondicionado; existe un mayor número de elementos prohibidos sin razón como la utilización de radios, reloj, espejo, algunos alimentos como el café e implementos de aseo. || […] || La aplicación de un régimen aún más represivo, que el de las otras cárceles de alta seguridad y el sometimiento a condiciones de vida que vulneran gravemente los derechos afectan seriamente la salud mental de los reclusos de Valledupar. […]"

[930] Dice la acción de tutela al respecto: "La mayoría de los detenidos han sido trasladados de lugares alejados de la región, generando aislamiento de su núcleo social y familiar. Además muchos reclusos permanecen encerrados individualmente por tiempo prolongado, incluso años en la Unidad de Tratamiento Especial (UTE), en sus propias celdas u otros lugares similares."

[931] Dice la acción de tutela al respecto: "El sistema interno de control para la defensa de los derechos humanos es insuficiente. No existen garantías para los reclusos que ejercen la labor de defensa de sus derechos. Varios representantes de derechos humanos han sido víctimas de agresiones y amenazas por parte de la guardia. El día 17 de marzo de 2010, el representante de derechos humanos del pabellón 7 fue presuntamente golpeado por la guardia luego de que los detenidos acordaron no recibir la alimentación porque la carne estaba descompuesta y al parecer tenía gusanos. De acuerdo con las denuncias el representante del pabellón fue sacado del patio, obligado a desnudarse y agredido físicamente por varios de los guardias. El 9 de agosto de 2010 el Comité de Derechos Humanos se vio forzado a renunciar en pleno por la falta de garantías. || Muchas de las violaciones a los derechos humanos cometidos en Valledupar no son denunciados por temor a las represalias y por el alto índice de impunidad. A pesar de esto el INPEC reporta 690 quejas contra funcionarios de guardia en Valledupar presentadas ante la subdirección operativa regional norte de las cuales sólo 36 han terminado con algún tipo de sanción; y 92 quejas tramitadas ante la oficina de control disciplinario interno del INPEC, de las cuales sólo una fue fallada con sanción. La Fiscalía General de la Nación reporta un total de 56 denuncias penales de detenidos contra funcionarios del establecimiento de Valledupar, de las cuales, tan solo en una se dictó resolución de acusación."

[932] Dice la acción de tutela al respecto: "La Defensoría del Pueblo del César en el año 2002 presentó acción popular que culminó con la orden del Tribunal Administrativo del Cesar al INPEC de solucionar la falta de abastecimiento de agua de La Tramacúa. Pero a pesar de los incidentes de desacatos, los nuevos plazos concedidos por el organismo judicial para dar solución definitiva y la inversión de recursos en obras, el problema del agua persiste. Así se reconoce por parte del director del establecimiento quien mediante oficio N° 02266 del 6 de mayo de 2011, en respuesta al Derecho de Petición relevado por la Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, manifiesta que por fallas en la acometida, al establecimiento sólo están llegando a 6 m3 diarios de agua, de los 450 que se requieren."

[933] Dice la acción de tutela al respecto: "Por su parte, la Secretaría de Salud, en cada una de sus visitas ha advertido sobre el grave incumplimiento de las normas sanitarias, y ha solicitado reiteradamente al INPEC que se realicen adecuaciones locativas y se adopten las medidas correspondientes para salvaguardar los derechos a la salud y a un ambiente sano de las personas

derechos a una vida digna, a no ser sometidos a tratos crueles, inhumanos y degradantes, a la salud, a la integridad física y psíquica, así como a la resocialización –en especial, a la participación de la familia en el proceso– y al derecho a la protesta pacífica. Los accionantes afirman haber realizado varios actos de resistencia pacífica, como huelgas de hambre, frente a lo cual han recibido violentas respuestas, que han implicado incluso golpizas. Por todas estas razones, y ante la imposibilidad de que el INPEC o el Establecimiento puedan cumplir con las órdenes de protección que ya les han sido impartidas;[934] los accionantes piden el cierre de la cárcel.[935]

2.2. Decisión de primera instancia. El Juzgado 3° Penal del Circuito de Valledupar resolvió el veinticinco (25) de octubre de dos mil once (2011), negar la acción de tutela invocada por los setenta y uno (71) accionantes. Luego de haber sido anulada una primera sentencia por no haber vinculado formalmente como parte en el proceso a la Cárcel La Tramacúa, el Juzgado tuvo en cuenta lo dicho por la Institución Penitenciaria en el proceso y resolvió '*denegar*' el amparo invocado.

2.2.1. En un primer momento, luego de advertir el silencio de las entidades acusadas,[936] el doce (12) de julio de dos mil once (2011), el Juzgado 3° Penal del Circuito de Valledupar había resuelto *negar la acción de tutela* en primera instancia. Consideró que las situaciones desfavorables alegadas son generales; tratos crueles, inhumanos o degradantes no referidos a personas específicas,[937]

---

privadas de la libertad. Pero a pesar de las obras realizadas en el área de rancho la Secretaria Departamental del Cesar el día 15 de febrero de 2011 emitió nuevamente concepto desfavorable parcial al cumplimiento de las normas sanitarias. En dicho informe se señala que cinco de los alimentos procesados ese día, están contaminados con coliformes fecales."

[934] Los accionantes sostuvieron en la acción de tutela lo siguiente: "A pesar del reconocimiento de la crítica situación por parte de los órganos de control, el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas (CAT), Secretaría de Salud y hasta de las mismas autoridades penitenciarias, las recomendaciones no se cumplen y la situación no mejora. La Secretaría Departamental de Salud del Cesar, lleva varios años, emitiendo concepto desfavorable del cumplimiento de las normas sanitarias y realizando exigencias, sin que se corrijan definitivamente las fallas ni se apliquen las sanciones previstas en la ley, lo que la convierte en una especie de institución intocable. La situación de la cárcel de Valledupar es tan crítica que en noviembre de 2009 el CAT al emitir recomendaciones sobre la situación de tortura y tratos crueles e inhumanos y degradantes hizo alusión expresa a ese establecimiento. || Asimismo se han emitido múltiples órdenes judiciales que exigen al INPEC corregir las faltas y las vulneraciones de los derechos, a las cuales no se les ha dado cumplimiento. Según cifras del INPEC se han presentado 4.421 acciones de tutela en contra del establecimiento de Valledupar de las cuales 1.322 han sido falladas a favor de las y los reclusos, muchas de las cuales no se acatan oportunamente."

[935] Los accionantes piden "[el] cierre total del establecimiento de alta seguridad de Valledupar, por haberse agotado todas las acciones posibles para mejorar las condiciones de vida de la población reclusa y no existir ya, otras medidas eficaces para garantizar los derechos fundamentales de quienes se encuentran allí recluidos."

[936] La sentencia del Juzgado del Circuito sostuvo: "Mediante proveído del 28 de junio de 2011 fue admitida la demanda, ordenando entre otros notificar de la admisión al accionado, solicitándole rendir informe de conformidad con lo dispuesto por el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991; sin embargo transcurrido el término señalado, y aún hoy, no dio respuesta alguna a pesar de habérsele comunicado oportunamente, mediante oficio de la misma fecha enviado por fax." Expediente T-3535828, folios 26 a 32.

[937] La sentencia del Juzgado del Circuito dijo al respecto: "Se observa que las situaciones desfavorables mencionadas, son generales, como agresiones físicas, aislamiento injustificado y

y, por tanto, son derechos colectivos no individuales, son causas que deben ser ventiladas mediante recursos como una acción popular. En cuanto al acceso al agua, la salubridad y la higiene, se consideró que se trataba de asuntos que no podían ventilarse en un breve proceso de tutela.[938] Por tanto, se indicó que el camino que corresponde a los internos es intentar nuevamente recursos judiciales en defensa de derechos colectivos, o exigir el cumplimiento de las sentencias obtenidas, en caso de haberlas logrado. El Tribunal Superior de Valledupar, no obstante, resolvió anular las actuaciones surtidas por el Juzgado de primera instancia, pues consideró que no se había vinculado a una de las partes del proceso adecuadamente, a saber: la Dirección del Centro Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad de Valledupar. Esto era grave puesto que podría impedir tomar una decisión final vinculante para esta entidad, además de impedir al juez contar con información objetiva y técnica en relación con la cuestión.

2.2.2. En su participación, a ruego del Juzgado del Circuito, el Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Tramacúa indicó las razones por las que considera que no se ha de acceder a la protección de tutela invocada por los accionantes. En primer término, se advierte que el propósito de la pena es la resocialización y que, en tal medida, las condiciones establecidas por los reglamentos internos legalmente adoptados para lograr tal fin, en las especiales condiciones de un Establecimiento de Mediana y Alta Seguridad, no pueden ser desatendidas. Se enfatiza que las restricciones especiales como prohibirles radios a quienes se encuentran clasificados en fase de alta seguridad, "[…] *no implica un trato discriminatorio, sino distintivo acorde a las fases, de seguridad, a las diferentes situaciones jurídicas; entre otras, ceder a las pretensiones de los libelistas implicaría la desnaturalización de los fines que persigue la resocialización, y se tendría ningún estímulo legal para intentar portarse bien, tener buena conducta; en suma buscar su reinserción social, si a unos y a otros la ley y nuestro reglamento les dieran el mismo trato*."[939] En segundo lugar, se advierte que las condiciones de acceso al agua no son tan graves como los accionantes lo sugieren, pues buena parte del día (de 7 de la mañana a 4 de la tarde) no se encuentran en las celdas sino en los patios, por lo que acceden a los baños de esta zona, no a los de sus celdas. Adicionalmente, se advierte que la población

---

prolongado, tratos crueles e inhumanos y degradantes contra la población reclusa, que no están referidas a personas específicas, y siendo los derechos fundamentales derechos individuales, personales, tales imputaciones así generalizadas, escapan al ámbito de la acción de tutela."

[938] La sentencia del Juzgado del Circuito dijo al respecto: "Otras situaciones más concretas, como el problema del escaso suministro de agua, no es una situación que pueda ventilarse a través de la acción de tutela, que por su procedimiento breve y perentorio, donde se trata con prueba sumaria, debe ser tramitado por otra vía judicial, y porque es algo planteado como una problemática colectiva, donde los interesados deben acudir a otra vía de defensa judicial como la acción popular que procede precisamente contra toda acción y omisión de las autoridades públicas o los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos o intereses colectivos. || Y si en el presente caso ya la acción popular fue tramitada, entonces deben agotar las vías legales para lograr el cumplimiento del fallo correspondiente."

[939] Expediente T-3535828, folios 52 a 61; participación de la Cárcel La Tramacúa ante la juez de primera instancia, luego de ser anuladas las actuaciones procesales iniciales.

carcelaria, los mismos reclusos que reclaman protección a sus derechos, son quienes los afectan, al darles malos usos a los baños y dañarlos a propósito; tanto los de los patios como los de las celdas.[940] El Establecimiento reconoció que existían problemas estructurales en el suministro y el acceso al agua, pero que estos han sido superados, puesto que ya se realizaron las obras correspondientes.[941] Se dice que la línea de conducción al Establecimiento carcelario, como se reporta fotográficamente al expediente, se encuentra nuevamente en funcionamiento.[942] Se afirmó que "*la problemática que se presentó en el mes de mayo en cuanto al suministro del agua fue superada.*".[943] Se advirtió que se han puesto medidores para tener el registro y los controles necesarios para establecer la adecuada prestación del servicio y que la Dirección General del INPEC tiene proyectado para el dos mil doce (2012) la construcción de unos tanques elevados con el propósito de cambiar el sistema de agua de presión por gravedad, con el fin de superar las dificultades generadas por el vandalismo. En tercer lugar, se advirtió que se tiene un adecuado plan de limpieza e higiene.[944] Advierte que frente a los alimentos, por ejemplo, la empresa encargada hizo unas contramuestras, entre las que se determinó que los alimentos sí eran de calidad.[945] En cuarto lugar, advirtió que se adelantan las investigaciones correspondientes por las denuncias de eventuales violaciones de derechos fundamentales que hubiesen podido ocurrir.[946] Por último, se insistió en que el derecho a la salud de las

---

[940] Dice la Directora de la Cárcel La Tramacúa al respecto: "[…] [los baños de los patios] siempre se les entregan en buen estado, son los internos quienes le dan el mal uso, los dañan, los destruyen, les arrojan toda clase de objetos que obstruyen la cañería, los puntos hidráulicos de los pabellones son destruidos por los internos para la elaboración de armas de fabricación carcelarias, ocasionando con esto el desperdicio del precioso líquido. || Nos hemos visto afectados por las conductas vandálicas de los internos, donde a pesar de habérseles entregado las celdas en buen estado, siguen dañando la infraestructura del penal como muestra de su resentimiento y no aceptación de la pena impuesta por los jueces, como también lo hacen con el objeto de 'encaletar' armas de fabricación carcelaria, donde también toman partes de los sanitarios y baldosas que rompen como armas cortopunzantes tanto para agredir a sus compañeros como al personal de la guardia que los custodia. Si su despacho a bien lo tiene, puede realizar una inspección simple a la oficina de investigaciones a internos donde se presentan innumerables informes, sanciones e investigaciones en curso, por estos tópicos, de tal suerte, que si la presión del agua en ciertas ocasiones no llega hasta el quinto piso –pasillo de seguridad– no es por el querer de la administración ya que esto no tendría presentación, deviene por el daño constante a la infraestructura del penal por parte de los réprobos, como quiera que el suministro de agua en el penal se realiza por presión; vale decir, desde una alberca, con motobombas que la bombean para que llegue hasta ese sitio, empero si hay fugas de aguas se hace dispendiosa."

[941] Dice la Dirección de la Cárcel La Tramacúa: "[…] comparando los datos obtenidos el suministro ha estado por debajo con la necesidad real del establecimiento. || […] se realizó una visita técnica [por varias autoridades locales y técnicos, …] encontrándose con las situaciones de poco abastecimiento de agua para con el Establecimiento como anteriormente se mencionó y se muestra en el registro fotográfico. || […]". Ante la anterior situación la Dirección General del INPEC autorizó la realización de una obra que ya fue efectuada.

[942] Expediente T-3535828, folio 78.

[943] Participación de La Tramacúa ante el juez de primera instancia.

[944] Se adjuntan copias de acta e informes en los cuales se afirma haber realizado dichas labores. Expediente T-3535828, ver, por ejemplo, folios 165 a 180.

[945] No obstante, la Sala resalta que los exámenes que certifican la calidad de los alimentos advierten de forma precisa y clara que los resultados de laboratorio son válidos únicamente para las muestras analizadas. Expediente T-3535828, folio 112.

[946] Se adjuntó copia del informe dirigido por el Servidor de la Policía Judicial del INPEC

personas recluidas en el Establecimiento, es garantizado mediante el acuerdo con CAPRECOM (contrato de aseguramiento en salud N° 1172 del 2009) y la aseguradora de alto costo AURORA. Se solicita pues la negación de la acción de tutela de la referencia, por tratarse de asuntos superados durante el transcurso del proceso.[947]

Dentro de los documentos aportados al proceso, se encuentra copia del informe de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales, Seccional Antioquia, de la Procuraduría General de la Nación acerca de una visita especial, practicada a las obras ejecutadas bajo el contrato relacionado con la reposición de la red de acueducto que surte la cárcel de Valledupar, Cesar, del doce (12) de octubre de dos mil once (2011). El informe da cuenta de que persisten algunos de los problemas y, en otros casos, no se pudo verificar la calidad de las reparaciones. Así, una motobomba se había quemado para el día de la visita, y otras dos (2) en buenas condiciones, pero fuera de uso. El agua, para el momento de la visita (medio día) no llegaba a la cocina de la cárcel La Tramacúa.[948]

2.2.3. Para la Juez 3ª Penal del Circuito de Valledupar la acción de tutela debe ser negada por dos (2) razones. Porque los setenta y uno (71) accionantes no aportaron ninguna prueba que acompañara sus dichos. Sostuvo que "*los demandantes no allegan elemento probatorio alguno que sustente sus manifestaciones por vulneración de sus derechos, y al rendir el*

---

encargado a la Responsable del Área de Tutela, en el que advierte que se están tramitando las denuncias así: "de manera atenta me dirijo a usted con el fin de informarle que el trámite respectivo que se les da a las diferentes denuncias y querellas recibidas por esta dependencia, es una vez recibida la denuncia a los internos o funcionarios se remite a través de un oficio a la oficina de asignaciones de la Fiscalía para lo de su competencia, es de anotar que en lo que va corrido del año esta dependencia a recibido un total de 65 denuncias a los diferentes internos y funcionarios las cuales se les ha dado trámite a la oficina de asignaciones de la Fiscalía como consta en la carpeta de denuncias que reposa en esta dependencia."

[947] La respuesta de la entidad se fundó, en gran medida, en el informe presentado por el Subdirector del Establecimiento, MY (r) Uriel Jaramillo Barrera, a la Abogada de la Institución el 18 de octubre de 2011. Expediente T-3535828, folios 62 a 66.

[948] Dice el informe al respecto: "El recorrido comenzó a las 10:00 am en el punto exacto donde arrancó el proyecto, esto es, al frente del Batallón del ejército de la Popa. Se hizo un recorrido en carro por toda la línea donde se instaló la tubería de poliuretano, la cual no se podía apreciar toda vez que la misma se encontraba enterrada. Durante el recorrido se observaron algunos accesorios instalados durante la construcción como válvulas, ventosas, etc. || Una vez llegamos a la cárcel, se evidenció que el proyecto entrega en un macromedidor (a las 11:10 am se verificó una presión en este de 2 PSI) instalado en las afueras del centro penitenciario y de ahí se deriva la tubería hacia 2 tanques: uno de 100 m3 el cual no estaba en funcionamiento pues la bomba se había quemado el fin de semana como consecuencia de una inundación según informó el jefe de mantenimiento y el otro tanque de 400 m3 que funcionaba bien, incluso se estaba llenando. || En nuestro recorrido, nos encontramos con un tanque plástico de 1000 […] que abastece a las casas fiscales y la parte administrativa del penal. Ya dentro del penal, pudimos observar un tanque de 1000 m3 el cual para la hora de la visita se encontraba con aproximadamente 650 m3, el cual recibe el agua [mediante] bombeo de los 2 tanques que se encuentran al ingreso a la [penitenciaría]; éste posee un sistema de motobombas a la vista en muy buenas condiciones así como el complemento de casa de máquinas, pero que no se [observaron] en funcionamiento y las cuales surten el acueducto interno de la [penitenciaria], siendo necesario para el funcionamiento de este, que las bombas se encuentren en funcionamiento. || [Al realizar] el recorrido a eso de las 11:50 am, se verificó la cocina del centro [carcelario] y no existía flujo de agua por las llaves de los lavaplatos. […]".

correspondiente informe, la directora del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad, doctora Imelda López Solórzano, lo rechaza explicando cómo se han dispuesto por esa Penitenciario y por el INPEC los recursos para la debida atención de la población reclusa."[949] Y porque invocaron derechos colectivos desde una perspectiva colectiva, no individual, lo que hace improcedente la acción de tutela. Se advirtió que "*los accionantes hacen referencia a vulneración de derechos colectivos* […] *De manera que no se descarta la posibilidad de que por situaciones generales como defectos en el suministro de agua potable se genere vulneración a derechos fundamentales individuales pero esa no es la situación presentada en el presente caso, sino que lo planteado se mantiene como una situación colectiva*."

2.3. Decisión de segunda instancia. El diecinueve (19) de enero de dos mil doce (2012), la Sala Penal del Tribunal Superior de Valledupar resolvió *confirmar* la decisión de instancia por dos (2) razones. Por considerar que las autoridades carcelarias vienen tomando medidas adecuadas para enfrentar los problemas que comprometen el goce efectivo de los derechos fundamentales de los accionantes, y por considerar que el cierre total del Establecimiento es una petición que está fuera de la órbita de decisión de los jueces de tutela, a su parecer esta "*es una decisión de tipo administrativo*" que no le es permitido tomar a esta Sala en su función constitucional.[950] Luego de considerar que la acción de tutela "[…] *es procedente para amparar los derechos fundamentales de las personas recluidas en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad de* [Valledupar]" y hacer referencia a la jurisprudencia constitucional sobre la protección de las personas privadas de su libertad, la Sala resaltó que "[…] *según lo expuesto por la entidad accionada, se encuentra que se han tomado las medidas correspondientes para solucionar los diversos inconvenientes que presenta el penal, como son la falta de un servicio óptimo de agua, los inconvenientes en el servicio de alimentos y el maltrato que reciben por la guardia del penal. Sin duda las diferentes problemáticas planteadas son de raigambre constitucional porque éste tipo de circunstancias generan vulneración en los derechos fundamentales de los internos, sin embargo se observa que la administración del penal viene disponiendo de los correctivos para solucionar la problemática que se presenta, tal y como se observa en la documentación que anexa a esta tutela, donde pueden observarse los diferentes avances en la solución de los problemas objeto de debate, lo que permite un ambiente propicio para que se cumpla la resocialización del infractor de la ley penal, fin último de los establecimientos penitenciarios.*"

3. Acciones de tutela en contra de la Cárcel Nacional Modelo de Bogotá (Expedientes T-3554145, T-3647294)

---

[949] Sentencia del Juzgado 3° Penal del Circuito de Valledupar. Juez Rosario Villalobos Caamaño. Expediente T-3535828, folios 189 a 197.

[950] Tribunal Superior de Valledupar, Sala Penal, sentencia de 19 de enero de 2012. MP Franklin Martínez Solano.

Dos (2) de las acciones de tutela acumuladas para ser resueltas mediante la presente sentencia, se dirigieron contra la Cárcel Modelo de Bogotá, DC, y demás autoridades carcelarias correspondientes. En el primero de los expedientes se tutelaron los derechos, mientras que en el segundo la protección fue negada.

3.1. Expediente T-3554145

El diecisiete (17) de mayo de dos mil doce (2012), Jhon Mario Ortiz Agudelo, apoderado por un abogado del grupo de interés público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes,[951] presentó acción de tutela contra la Nación, el Ministerio de Justicia y el INPEC, por considerar que el colapso del centro de reclusión por diversas causas –resaltando entre ellas el hacinamiento, el deterioro de las instalaciones y la ausencia de personal suficiente para la prestación de servicios básicos como la salud y la seguridad–, le ha implicado estar en condiciones de reclusión que atentan gravemente su dignidad, su salud, su vida y demás garantías básicas conexas que el Estado, aún en reclusión, está obligado a respetarle, protegerle y garantizarle. En un extenso y detallado documento, el apoderado presenta los hechos del caso, los derechos violados; los fundamentos de derecho; la petición, los fundamentos de la petición, y las pruebas y demás requisitos formales.

3.1.1. ***Hechos, fundamentos y solicitud*** **(Expediente T-3554145).** El accionante, el señor Jhon Mario Ortiz Agudelo es un reciclador que fue sometido a una medida de aseguramiento por conductas relacionadas con el tráfico, fabricación y porte de estupefacientes. Los hechos fueron presentados en los siguientes términos;

> "El señor Ortiz Agudelo tiene 41 años de edad y nación en la ciudad de Medellín. Sin embargo, vive en Bogotá desde hace más de 17 años, dedicándose al reciclaje. || […] hace 15 años formó una familia en la capital [Bogotá] con su compañera Yamile Rico Montoya, de cuya relación nacieron dos menores de 7 y 6 años de edad, actualmente. El 29 de junio de 2011 el señor Ortiz Agudelo fue capturado con otras 3 personas (entre las cuales se encontraba su compañera) en el sector que es conocido como el Bronx en la ciudad de Bogotá. || El 30 de junio de 2011 el Juzgado 39 Penal Municipal de Bogotá con Función de Control de Garantías legalizó la captura realizada en su contra. || El 1° de julio de 2011 el señor Ortiz Agudelo fue enviado a la Cárcel Modelo de Bogotá, de acuerdo a la medida de aseguramiento impuesta por el Juzgado 39 Penal Municipal de Bogotá con Función de Control de Garantías. || Actualmente

[951] El abogado Lukas Montoya Burgos representó al accionante.

> […] está siendo procesado por el delito de 'tráfico, fabricación y porte de estupefacientes'. Este proceso se encuentra en etapa de juicio, adelantado ante el Juez 11 Penal del Circuito de Bogotá con funciones de conocimiento. || Desde el 1° de julio de 2011 hasta la fecha, […] se encuentra recluido en el lado B del cuarto piso del patio 5, pasillo 14, de la Cárcel Modelo. || Durante el tiempo que ha estado recluido […] ha guardado un buen comportamiento y no ha tenido ninguna anotación en su prontuario por faltas disciplinarias. || […] para conseguir medios de subsistencia […] se dedica a lavar la ropa de los demás internos. […]"

(i) *Las condiciones de hacinamiento*. El apoderado del accionante, reclama que el señor Ortiz Agudelo se ha tenido que enfrentar a los problemas que genera la situación de hacinamiento que atraviesa la cárcel en la cual ha sido recluido. Dice la tutela al respecto,

> "Actualmente, en la prisiones del país hay un total de 75.676 cupos carcelarios y una población de 106.111 internos, lo que da una tasa de hacinamiento del 40,2%.[952] En septiembre de 2011, la población carcelaria era de 93.398 internos, con un 28,3% de hacinamiento.[953] Así, durante el tiempo que mi defendido ha estado recluido, el porcentaje de hacinamiento general del país ha aumentado casi 12 puntos. || Asimismo, para junio de 2011, momento en el cual entró el señor Ortiz Agudelo a la cárcel Modelo, la capacidad de este centro de reclusión era de 2.907 cupos y estaba habitada por 6.755 internos, dando como resultado un 132.4% de hacinamiento.[954] Sin embargo, a pesar de los índices que se presentaban, actualmente, con los mismos cupos, en la Modelo se encuentran recluidos 7.592 internos, llegando a un 161.2% de hacinamiento.[955] De esta forma, durante los 10 meses que ha estado recluido mi defendido, la tasa de hacinamiento de la cárcel Modelo ha aumentado en poco menos de 30 puntos. […]"

La acción de tutela resalta que el accionante no cuenta en la cárcel con un espacio mínimo vital que le permita existir dignamente. Expone la situación de la siguiente forma,

> "Sólo en el patio 5°, en el cual se encuentra viviendo el señor

---

[952] Oficina de Planeación del INPEC 'Población de internos en Establecimientos de Reclusión y Regionales' (Marzo 31 de 2012).
[953] Oficina de Planeación del INPEC '1. Población interna en Establecimientos de Reclusión Discriminada por sexo' (junio 30 de 2011).
[954] Oficina de Planeación del INPEC '1. Población interna en Establecimientos de Reclusión Discriminada por sexo' (junio 30 de 2011).
[955] Oficina de Planeación del INPEC 'Población de internos en Establecimientos de Reclusión y Regionales' (Marzo 31 de 2012).

> Ortiz Agudelo, habitan 1990 internos. Y, en el pasillo 14 concretamente, que tiene una capacidad para 41 personas, actualmente habitan aproximadamente 164 internos. || Dadas estas cifras, mi poderdante no cuenta con una celda en la cual habitar, por lo que se ha visto obligado a dormir en una colchoneta (de aproximadamente 0.9 x 1.40 metros) en el suelo del pasillo. || En las celdas, aunque están construidas para 2 personas, viven entre 4 y 5 internos. Sin embargo, a pesar de esto, todas están ocupadas. Por eso, al igual que mi defendido, un total de aproximadamente 80 internos se ven obligados a dormir en el pasillo, por no contar con espacio en las celdas. || De los 80 internos que duermen en el pasillo, aproximadamente 60 duermen en el suelo, como es el caso del [accionante], y 20 duermen en una especie de 'cambuches' que los mismos internos han construido, amarrando las colchonetas al techo, como hamacas. || […] además de no tener un espacio personal mínimo para habitar, […] tampoco cuenta con una cama y cobijas para protegerse del frio en la noche. Puesto que no ha recibido ninguna dotación, la colchoneta y cobijas con las que cuenta se vio obligado a conseguirlas por sus propios medios. […]"

(ii) *Las condiciones climáticas extremas*. Las inhumanas condiciones que viven el accionante y el resto de reclusos, se agravan de manera drástica, debido al frio y la humedad a que están sometidos. Dice la acción de tutela al respecto,

> "Cuando llueve, el agua entra por las rendijas que hay en la parte superior del muro que protege el pasillo. En consecuencia, el señor Ortiz Agudelo, así como los demás internos, no sólo deben soportar el frío, sino que además deben aguantar la lluvia que los moja y les impide dormir. De hecho, para tapar las rendijas de la parte superior del muro y protegerse de la lluvia, […] se han visto obligados a colgar su ropa y sus cobijas para protegerse de la lluvia; muchas veces teniendo que escoger entre cubrirse de la lluvia o evitar el frio. || Sin embargo, por la dificultad de lavar adecuadamente sus cobijas, cuando llueve, la humedad produce olores muy fuertes que impiden dormir al [accionante]."

(iii) *Las condiciones de higiene básicas*. La acción de tutela denuncia la pésima infraestructura de baños con que cuenta el Establecimiento para poder atender las solicitudes de los internos. Relatan la situación en los siguientes términos,

> "Adicionalmente, el pasillo 14 en el que habita mi defendido, sólo cuenta con un baño para aproximadamente 164 internos. Este baño se compone de dos 'duchas' (que en realidad son dos

> tubos de PVC), de dos inodoros (aunque actualmente y desde hace varios meses uno se encuentra inutilizable) y de un lavadero (que los mismos internos adecuaron, gracias a una ampliación que se hizo en el pasillo). Las instalaciones del baño no se encuentran enchapadas, es decir, no están cubiertas por baldosas ni ningún otro material, por lo que tanto el piso, como el techo y las paredes son de concreto. Debido a esto se presentan problemas de humedad en el techo y las paredes. Puesto que en el pasillo 14, donde habita mi defendido, sólo hay un baño (en las condiciones descritas en el hecho anterior), el señor Ortiz Agudelo, así como los 164 internos que habitan allí, no pueden ir al baño en las noches, por la imposibilidad de pasar entre los 60 internos que duermen en el suelo del pasillo y los 20 internos que duermen en las colchonetas amarradas al techo. || Producto de las dificultades descritas en el hecho anterior, los internos se han visto obligados a orinar en botellas y defecar en bolsas (que los mismos internos denomina como 'chicheros'). || Muchas de las bolsas con los deshechos, a pesar de la prohibición interna que tienen los mismos presos, son arrojadas en el patio o en el mismo pasillo, creando una situación de insalubridad. || Durante los días de visita se presenta una situación particular que empeora las condiciones de salubridad. Puesto que el patio está lleno y en esos días llegan tantas personas, los ya escasos baños de los pasillos son destinados únicamente para las visitas. Por esta razón, los internos sólo pueden hacer uso de los baños del primer piso que están en muy malas condiciones. En consecuencia, los días de visitas el señor Ortiz Agudelo debe compartir un baño con casi 200 personas."

(iv) *Calidad de la alimentación*. La calidad de la alimentación es pésima. Afecta la salud y la integridad de los internos, como ha sido probado por instituciones competentes en la materia. Se sostiene al respecto,

> "Hace aproximadamente un año, la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, ordenó el cierre de los comedores por problemas de salubridad. Y a pesar de que han realizado exámenes periódicos para ver si ya existen condiciones adecuadas para los internos, la Secretaría de Salud ha considerado que éstas no han mejorado, razón por la cual los comedores siguen clausurados. || Por esta razón, el señor Ortiz Agudelo y los 1990 internos del patio 5 se han visto obligados a recibir los alimentos y comer en el mismo patio, en las condiciones de salubridad descritas en los hechos 21, 22 y 46, rodeados de basura y excrementos. || De acuerdo al régimen alimenticio dentro de reclusión, el señor Ortiz Agudelo debe desayunar a las 6:00 am, almorzar a las 11:30 am y comer por última vez en el día a las 2:00 pm. Puesto que mi defendido no tiene los medios para proveerse de más comida, debe pasar 16

> horas (de 2:00 pm a 6:00 am) sin consumir ningún alimento. || Además, producto de las condiciones en que son entregados los alimentos, mi defendido, así como otros internos, se ha intoxicado. Por lo tanto, el señor Ortiz Agudelo ha identificado algunos alimentos que lo enferman. Por ejemplo, las sardinas, que es un elemento que comúnmente hace parte del almuerzo, es un alimento que sabe que no puede consumir porque sabe que normalmente produce vómito y diarrea a los internos. || […] los internos que tienen capacidad económica, han empezado a conseguir alimentos por su cuenta para poder comer sin enfermarse. […] los internos sin capacidad económica […] se han visto obligados a pasar hambre, pues prefieren esto a intoxicarse con los alimentos que le son proporcionados. || A pesar de que el señor Ortiz Agudelo se ha intoxicado en algunas ocasiones por la comida, no ha recibido ninguna atención médica."

(v) *Afectación a la salud y acceso al agua*. Para la acción de tutela, las condiciones de alimentación, de higiene, sumadas al mal servicio médico que se les presta, constituyen un conjunto de graves violaciones a su derecho fundamental a la salud. El acceso del agua está restringido, es escaso y, además, es de mala calidad. Dice la acción de tutela al respecto,

> "Durante el tiempo que llega detenido mi defendido, el centro de reclusión sólo ha sido realizado una jornada de vacunación contra la influenza y las paperas, por una epidemia que se presentó. Sin embargo, el señor Ortiz Agudelo nunca ha recibido jornadas de atención preventiva, controles de salud a los internos, ni revisiones generales de las condiciones de salud y salubridad en los que se encuentran. || El agua sólo es suministrada durante tempranas horas de la mañana y en la tarde, razón por la cual el [accionante] no tiene acceso a esta durante la mayor parte del día. El agua se acaba en horas de la mañana y los internos no vuelven a tener agua en todo el día. || En el pasillo 14, donde vive el señor Ortiz Agudelo, el agua es suministrada en horas de la mañana, únicamente entre las 3:00 am y las 4:30 am. Por esto, mi poderdante se ve obligado a bañarse con agua fría a [esas horas], por un tiempo aproximado de 30 segundos, teniendo que soportar las bajas temperaturas que se presentan a esa hora. || Además, durante este tiempo de la mañana los internos se ven forzados a recolectar el agua necesaria para abastecerse el resto del día. Por eso, en dos canecas grandes recolectan el agua que necesitan para bajar el agua de los inodoros, limpiar los baños, los pasillos, lavar la ropa y los platos de los 164 internos que habitan el pasillo 14. || Entre 5 y 6 de la tarde los internos […] vuelven a tener acceso al agua, pero la presión es muy baja, razón por la cual casi ni llega

> al cuarto piso. || Esta escasez impide […] lavar adecuadamente su ropa, y limpiar apropiadamente los pasillos y las celdas que habitan. Producto de lo anterior, los pasillos, el patio y las cobijas de los internos permanecen sucios, produciendo fuertes olores. || Además de la escasez del agua, la poca que es suministrada a los internos presenta problemas de salubridad y calidad, pues no es potable. || El agua en la cárcel Modelo es sedimentada, por lo cual tiene un aspecto amarillo y, tanto el [accionante] como otros internos, se han enfermado al consumirla.
>
> Para no enfermarse, el [accionante] y los demás internos se han visto obligados a hervirla antes de tomarla. Pero, puesto que no tienen las condiciones para hacer esto de manera segura, han tenido que recurrir a mecanismos artesanales peligrosos, como arrancar los cables de la pared y conectarlos a una resistencia que introducen en la olla para hacer hervir el agua. || El [accionante] se ha enfermado e intoxicado en múltiples ocasiones dentro del establecimiento carcelario debía a que los alimentos que le dan a los internos no son de la mejor calidad y muchas veces no se encuentran bien cocinados. […]
>
> […] la falta de flujo constante de agua y la falta de presión han afectado el alcantarillado, pues las cañerías se encuentran tapadas. Los internos usan unas varillas metálicas de 20 metros para intentar destaparlas, pero desde hace un mes es cada vez más difícil hacerlo. || A causa de las cañerías tapadas, el patio exterior no sólo se ha inundado, sino que el contenido de las cañerías se ha estado devolviendo, causando que el agua que inunda el patio esté llena de excremento y basura."

(vi) *Ausencia de recreación*. Finalmente, la acción de tutela sostiene que la ausencia de cualquier tipo de actividad recreativa evidencia la falta de interés de la institución en la resocialización de los internos o en cualquier tipo de bienestar personal, con miras a la mejor reinserción social. La única actividad que existe en este sentido, es creada y generada por los propios internos,

> "El patio 5 no cuenta con zonas de recreación. En el patio exterior sólo existe lo que parece ser media cancha de básquet, pero los internos no cuentan con ningún otro elemento para realizar actividades de esparcimiento. || […] la única actividad recreativa que tiene los internos son los partidos de fútbol que ellos mismos organizan, pues las autoridades de la cárcel no realizan ninguna actividad de recreación. Además de las actividades estáticas, como jugar ajedrez y parques, que los mismos internos organizan, consiguiéndose los elementos por su

> propia cuenta, no existen programas deportivos o recreacionales organizados por la administración del establecimiento carcelario La Modelo."

(vii) *Fundamentos jurídicos*. Se considera que al señor Jhon Mario Ortiz Agudelo se le han violado sus derechos a no ser sometido a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, a la dignidad humana, a la integridad y a la salud.

En primer lugar, con base en la jurisprudencia constitucional (Auto 234 de 2008, sentencias T-893A de 2006, T-627 de 2007), se advierte que el juez de tutela es competente para conocer el presente caso, en razón a la materia, pues se trata de violaciones de derechos fundamentales derivadas de las condiciones de reclusión de un interno. Ningún otro juez tiene la competencia para adoptar medidas orientadas a terminar con las violaciones de derechos fundamentales derivadas de las condiciones de reclusión.

En segundo lugar, se advierte que existe un vacío jurídico en cuanto a la regulación del derecho a no ser sometido a tratos crueles, inhumanos y degradantes. La clara prohibición se ha fijado constitucionalmente, y legalmente (así, por ejemplo, en el Código Penitenciario y Carcelario), pero su alcance e implicaciones no han sido desarrolladas más allá de enunciar la prohibición. Por tanto, resalta la acción de tutela, son de particular importancia los parámetros derivados del bloque de constitucionalidad y las interpretaciones dadas con autoridad por los respectivos órganos encargados de tal labor, así como aquellos derivados de la jurisprudencia constitucional. Dentro de las fuentes del bloque se resaltó la Convención Contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. Y dentro de los parámetros que permiten precisar e interpretar adecuadamente el bloque de constitucionalidad y los derechos fundamentales de personas privadas de la libertad, se resaltan las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos.

Tercero, la acción de tutela propone el principio *pro homine* como eje axial de la interpretación de las normas jurídicas referentes al derecho a la no ser sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes. Siguiendo la doctrina se propone la siguiente interpretación del principio: "*se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria*."[956]

Cuarto, la acción considera que las condiciones de reclusión del

---

[956] La acción de tutela tiene como fuente: PINTO, Mónica. 'El principio *pro homine*. Criterios hermenéuticos y pautas para la regulación de los derechos humanos', en Abregú y Courtis (e), *La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales.* CELS. Buenos Aires, 2004.

accionante, constituyen una violación al derecho a no ser sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes. Se considera que se está ante un sujeto calificado (el INPEC y las autoridades de la cárcel La Modelo), que actúa intencionalmente (autónomamente el Estado resuelve privar de la libertad a las personas, bajo condiciones dramáticas y denigrantes de reclusión, conociendo esta situación y no adoptando medidas para corregirla), con el resultado de afectar la integridad física, psíquica y moral de la persona. Al verificarse estos tres (3) elementos, se sostiene, se verifica una violación al derecho invocado, de acuerdo con los parámetros del derecho internacional de los derechos humanos.

En quinto lugar, la acción de tutela identifica cada uno de los hechos narrados que constituyen violaciones al derecho fundamental a no ser sometido a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. Se indican las siguientes: (1) la situación de hacinamiento en que se encuentra el accionante, al igual que el resto de personas recluidas en el Patio 5° (concretamente, en el pasillo 14 del piso 4° del Patio 5°); (2) el no contar con espacios ni condiciones adecuadas para dormir (el lugar, la dotación mínima, las condiciones climáticas, de humedad y sanidad –especialmente, prevención de plagas y animales–, así como la seguridad para poder reposar); (3) la falta de espacios de recreación y esparcimiento; (4) la negación o falta de tratamiento médico adecuado y la ausencia de una ambiente salubre; (5) la no prestación adecuada de servicios públicos básicos en la cárcel Modelo: acueducto y alcantarillado.

En sexto lugar, se alega que las actuales condiciones de reclusión del accionante en la cárcel Modelo constituyen un perjuicio irremediable de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, por lo que se requiere y demanda la acción del juez de tutela. Se trata de daños inminentes, graves, que demandan medidas urgentes e impostergables.

(viii) *Petición*. La acción de tutela solicitó al juez de tutela "*ordenar a la Nación, Ministerio de Justicia, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, o a quien corresponda, que en el término de 48 horas ordene la 'excarcelación' del señor Jhon Mario Ortiz Agudelo, y en su lugar decrete las medidas que considere necesarias para proteger el interés de la comunidad, pues no existen otros medios para evitar el sometimiento de mi poderdante a los tratos crueles, inhumanos y degradantes que se encuentran sufriendo actualmente.*" La acción de tutela presentó varios argumentos para sostener su petición, haciendo énfasis en que el traslado no es una opción válida en este caso, y en general, puesto que las violaciones al derecho fundamental cuya tutela se solicita, son generalizadas y se encuentran en todo el sistema penitenciario y carcelario.

Primero, se alega que el accionante tiene un fuerte arraigo en Bogotá, lo que hace imposible reubicarlo en otra prisión del país (tiene su familia, dos

niños y su esposa en la cárcel del Buen Pastor).[957] Se advierte que, como ha indicado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el traslado supone, además, restricciones a su derecho a la defensa, pues la reclusión de personas en lugares distantes de su domicilio, y en muchos casos de las sedes judiciales en las que se tramitan sus procesos, dificulta el acceso a sus defensores y su propia comparecencia al juicio o a otras diligencias procesales en las que se requiere su presencia.[958]

Segundo, se alega que no hay lugar a traslado porque las situaciones que configuran los tratos crueles, inhumanos o degradantes son de carácter sistemático y generalizado en el sistema carcelario colombiano. Se indica al respecto: "[según] *distintas fuentes, incluyendo los informes oficiales del INPEC, para el 31 de marzo de 2012 la población reclusa total en Colombia asciende a un total de 106.111 personas y cuenta con un total de 75.676 cupos disponibles, lo que da como resultado una sobrepoblación del 40,2%*.".[959] Se aclara que las condiciones a las que se hace referencia no son el simple avance de problemas estructurales no atendidos. El hacinamiento es un problema creciente y en aumento, que no puede ser contenido por las medidas con las que actualmente se le pretende enfrentar, situación que ha afectado de forma concreta y específica al accionante. Dice al respecto la acción de tutela,

> "A pesar de la adecuación de las cárceles existentes y de la construcción de los nuevos centros carcelarios, las cifras de hacinamiento siguen siendo preocupantes. Incluso, en este sentido, el día 30 de agosto de 2011, la Revista Semana publicó el artículo 'Colombia necesita de 26.000 nuevos cupos carcelarios para superar el hacinamiento'. Allí, el propio Viceministro de Justicia, Pablo Felipe Robledo, aseguró que a

---

[957] Se dice al respecto: "A pesar de haber nacido en la ciudad de Medellín, desde hace 17 años el [accionante] se estableció en Bogotá en donde formó una vida y una familia. […] tiene dos hijos menores de 6 y 7 años, por quienes responde de acuerdo a lo que puede conseguir. Puesto que el señor […] fue capturado junto con su compañera, actualmente ella se encuentra recluida en la cárcel el buen pastor, también en Bogotá. "

[958] Se hace referencia al informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en las Américas, OEA, del 31 de diciembre de 2011, elaborado por la Comisión (CIDH).

[959] La acción de tutela añade al respecto: "Esta situación de hacinamiento se presenta en todo el país de manera generalizada. En las prisiones de la 'regional central' (que agrupa los centros de reclusión de Amazonas, Boyacá, Caquetá, Cundinamarca, Meta, Huila, Tolima y Casanare), con un cupo de 28.475, tiene 36.888 internos con un 29,5% de hacinamiento. La 'regional occidental' (que se compone de Cauca, Nariño, Putumayo y Valle), tiene un hacinamiento del 37,7%, con una población de 19.853 internos, habitando 14.414 cupos disponibles. En la 'regional norte' (que cuenta Atlántico, Bolívar, Cesar –Valledupar-, Córdoba, Guajira, Magdalena, San Andrés y Sucre), hay una población carcelaria de 10.980 internos, viviendo en centros de reclusión con capacidad 7.180, dando como resultado un hacinamiento del 52,9%. En la 'región occidental' (que cuenta a Arauca, Cesar –Aguachica-, Norte de Santander y Santander), el hacinamiento asciende al 55,8%, producto de una población de 11.102 internos en 7.124 cupos carcelarios. La 'regional nordeste' (Antioquia y Chocó) tienen una tasa de hacinamiento del 69,7%, pues cuenta con un cupo de 8.414, ocupado por 14.275 internos. Y, finalmente, en la 'regional viejo caldas' (Boyacá –Puerto Boyacá–, Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima) la población carcelaria asciende a 13.013 internos, con un cupo de 10.069, dando como resultado una tasa de hacinamiento del 29,2%."

> pesar de los 60.000 millones de pesos con los que cuenta el Estado, éstos son insuficientes para la creación de los 26.000 cupos supuestamente necesarios para mejorar las condiciones de hacinamiento de las cárceles del país.
>
> Particularmente, en la ciudad de Bogotá, según datos del mismo INPEC, para el mes de diciembre de 2010, la capacidad del Establecimiento penitenciario y carcelario La Picota era de 1.587 cupos. No obstante, para la misma época existían 3.815 internos, dando como resultado una cifra cercana al 140% de hacinamiento. Sin embargo, según los datos del conteo diario del 24 de mayo de 2011, el hacinamiento de La Picota bajó al 5%. Esto se debía a que la capacidad, según los datos del INPEC, ya no era de 1587 cupos sino de 4.931 cupos, por la construcción del nuevo Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional (ERON). Sin embargo, para marzo de 2012, tan sólo 9 meses después, el hacinamiento ya es del 48,9%, pues la población carcelaria ascendió a 7.341 internos."

La acción de tutela, no obstante, reconoce los límites de sus afirmaciones, debido a la escasa y contradictoria información con que se cuenta, pero es claro que la situación tiende a agravarse con celeridad.[960] Adicionalmente, las nuevas edificaciones incurren en problemas estructurales, que son en sí mismos cuestionables y reprochables.[961]

---

[960] Dice la acción de tutela: "[…] a pesar, de que estas cifras hablan por sí solas, frente a estos nuevos datos hay tres elementos que se deben destacar: en primer lugar, las cifras son contradictorias, puesto que se están contando los nuevos cupos del ERON como parte de la 'capacidad', aun cuando no todos están habilitados. Como es bien sabido, por problemas de infraestructura, de diseño y de seguridad, no todos los nuevos cupos han sido habilitados. En consecuencia, el número de reclusos que ahora sube a la alarmante cifra de 7.341, parecen estar viviendo en un espacio con mucha menor capacidad que la que dice el INPEC. En segundo lugar, producto de lo anterior, es evidente que las cifras de hacinamiento son entonces mayores al 48,9% y, aunque no hay datos reales de cuál es la capacidad del espacio que está albergando a los 7.341 internos de La Picota, es importante resaltar que actualmente de los 3.344 cupos que se crearon con el ERON, no están habilitados en su totalidad. Finalmente, en tercer lugar, se destaca que, a pesar de usar cifras que difícilmente reflejan la realidad práctica, la cifra de hacinamiento sigue llegando al 48,9% (habiendo subido el 5% tan sólo en 9 meses). Esto indica que, si bien se están contando cupos que aún no han sido habilitados la cifra de hacinamiento sigue siendo importante. Sobre todo, mirando la situación a futuro, pues, según datos de la Defensoría del Pueblo, la población reclusa se encuentra aumentando a pasos agigantados."

[961] Dice la acción de tutela: "además del hacinamiento que sigue siendo muy grave a pesar de la construcción del ERON, en las nuevas instalaciones de la Cárcel Picota, a pesar de ser tan recientes, se presentan graves problemas de luz, ventilación, frio y acceso a zonas de recreación. Y que, de ser trasladado a ese centro de reclusión, el señor Ortiz Agudelo se vería igualmente sometido a soportar tratos crueles, inhumanos y degradantes. || Uno de los mayores problemas del ERON de La Picota son la ventilación y el acceso a luz natural que, por sí mismos, constituyen igualmente un trato cruel, inhumano y degradante. Al respecto, la regla 11 de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos resalta la importancia de tener un acceso adecuado a la luz natural y ventilación, que permita a los reclusos realizar sus actividades. […] Adicionalmente, estos problemas de iluminación y ventilación, añadidos a que la estructura está construida en material de concreto, han generado serios problemas de frío. Tanto los internos como los guardias han reconocido que al interior del ERON, a pesar de ser una construcción nueva, se siente mucho

En especial, se resaltan las condiciones de salud que afronta el sistema penitenciario y carcelario en general. Al respecto se indica lo siguiente,

> "[…] las condiciones generalizadas de hacinamiento no son las únicas causas que hacen que el traslado no sea una solución viable para evitar los tratos crueles, inhumanos y degradantes que se encuentra padeciendo el señor Ortiz Agudelo. Los problemas relacionados con la atención en salud a nivel nacional, por ejemplo, también son prueba de la imposibilidad de ordenar el traslado de mi poderdante, pues estas condiciones violatorias de sus derechos fundamentales son generalizadas en todos los centros de reclusión del país. || Con la reforma al Sistema General de Seguridad Social en Salud efectuada por medio de la Ley 1122 de 2007, y por los decretos 1141 de 2009 y 2277 de 2010, se estableció que la afiliación de la 'población reclusa en los establecimientos de reclusión a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC–, si realizará al Régimen Subsidiado mediante subsidiado mediante subsidio total, a través de una Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado, EPS-S, de naturaleza pública del orden nacional'. || Esto llevó a que el INPEC y Caprecom firmarán el contrato 1172 del 22 de julio [07] de 2009, que incluía, entre otras cosas, una prestación adecuada del servicio de salud dentro de las cárceles y que, cuando la enfermedad del paciente implicara la intervención de médicos especializados, Caprecom se encargaría de trasladar a los reclusos a estos centros de médicos para que fueran tratados por especialistas. || De las 12 EPS del régimen subsidiado, la única del orden nacional es Caprecom, razón por la cual, respetando la normatividad nacional, es la única EPS con la capacidad legal para contratar con el INPEC. Esto implica que no existe otra alternativa para los internos que recibir el servicio de salud que presta Caprecom y, alternativa para los internos que recibir el servicio de salud que presta Caprecom y […] el servicio prestado por esta entidad es realmente precario. || Según el informe sobre la Ejecución del Decreto 1141 de 2009 realizado por la Defensoría del Pueblo en el 2010, la mitad de los Directores de establecimientos penitenciarios y/o carcelarios, al igual que los funcionarios de la Defensoría, consideran que Caprecom no garantiza la prestación de los servicios de salud. Mientras que el 45% de los directores encuestados consideran que Caprecom no garantiza la prestación de los servicios de salud en su establecimiento; aproximadamente el 57% de los defensores consideran que los establecimientos carcelarios tienen dificultades con la prestación de los servicios de salud por

---

frío durante todo el día […] particularmente, en las noches y en la madrugada […]."

> parte de Caprecom. || Este mismo informe también resaltó que, frente al tema de habilitación de las áreas de sanidad, el 84% de los directores de los establecimientos carcelarios y el 86 % de los defensores encuestados consideran que los espacios de sanidad destinados para prestar los servicios de salud no son apropiados. Adicionalmente, señalan que la infraestructura de muchas de estas áreas de sanidad, son completamente inviables para ser habilitadas y certificadas. || Otro problema es la posibilidad de registro por parte de los nuevos internos a los servicios de salud. Según la cláusula segunda del contrato 1172, el INPEC tiene la obligación de reportarle a la EPS las altas y bajas que se presentaran en la población dentro de las 24 horas siguientes. Sin embargo, Caprecom manifiesta que las altas y bajas de internos se hace cada 3 días puesto que la información de cada establecimiento tiene que ir al nivel central de la EPS. En esta medida, el derecho a la salud de los internos o reclusos que recién hayan ingresado al centro de reclusión es claramente vulnerado porque, hasta que no esté registrado en este censo, no podrá recibir servicios médicos. || […] el ingreso de personal y de equipos biomédicos y tecnológicos dispuestos por Caprecom a las de prestación de servicios de salud también ha sido deficiente. Caprecom indicó que el INPEC no tenía un protocolo que facilitara el acceso del personal médico a los centros de reclusión, generando así un retraso en el ingreso de más de media hora. || […] Caprecom no está realizando oportunamente las intervenciones quirúrgicas a la población reclusa debido al alto represamiento de procedimientos. Esto fue manifestado por el 64% de los directores de los establecimientos de reclusión y por el 63% de los defensores encuestados, quienes aceptaron que no se están haciendo las intervenciones médicas a los reclusos en el momento en que deben practicarse.”[962]

Un indicativo del grado de afectación del derecho a la salud de las personas recluidas en una prisión para la acción de tutela es, precisamente, el número de acciones de tutela interpuestos. Se dice al respecto,

> “La obstaculización en la garantía del derecho a la salud también es evidente en el tipo de solicitudes que se hacen en la jurisdicción constitucional. De las 2227 acciones de tutela que a lo largo de 2012 (con un corte a mayo de 10 de mayo) han sido instauradas en contra del INPEC, 485 fueron interpuestas por cuestiones relacionadas con la vulneración del derecho a la salud. Esta proporción *salud v. total* (en adelante *Ps/t*), la cual equivale al 21.7%, poco varió respecto de años anteriores, y por el contrario es posible ver un crecimiento de la misma. Así, la

[962] La acción de tutela se funda en diversos informes de la Defensoría del Pueblo.

> Ps/t en los años 2007, 2009, 2010 y 2011 fue de 15.70%, 14.56%, 18.22% y 21.64% respectivamente. Además, debe resaltarse el hecho de que el total de las acciones de tutela instauradas pasó a ser de 904 en el 2001, 4481 en el 2011; es decir, aumentó un 495.68%. En esta medida, y si se tiene en cuenta que la Ps/t ha venido aumentando anualmente, es evidente que el incremento en el número de acciones presentadas no solo guarda una estrecha relación entre la sobrepoblación carcelaria y la vulneración del derecho a la salud, sino que también ejemplifica la afectación de muchos otros derechos fundamentales de la población privada de la libertad. || De esta manera, se concluye que la mala prestación del servicio de salud en las cárceles es un problema de carácter generalizado. […].”

Tercero, la acción de tutela alega que las condiciones de reclusión de las cárceles readecuadas, así como de las nuevas cárceles ‘ERON’ (Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional), también constituyen tratos crueles e inhumanos. Concretamente, en lo que al hacinamiento se refiere, las nuevas instituciones siguen presentado el mismo problema.[963]

En cuarto lugar, la acción de tutela alega que el juez de tutela tiene una función preventiva, que lo obliga a tomar medidas inmediatas orientadas no sólo a que cesa la violación de derechos, sino también a prevenir eventuales violaciones futuras.

Quinto, la acción de tutela también hace referencia a una condición específica del accionante; a saber, el hecho de no poder ser trasladado a la

---

[963] Dice al respecto, la acción de tutela: “De la misma forma, el viernes 17 de febrero de 2012, el periódico El Espectador, mostró cómo ‘la construcción de 10 cárceles para reducir el hacinamiento, que generó millonarios sobrecostos, no solucionó el problema’. De acuerdo a este informe, el proyecto pretendía construir 11 penitenciarias nuevas y la adecuación de otras 19, para abrir 24.331 nuevos cupos y reducir el hacinamiento del 36.8% (en el 2004) al –2,7%–. Sin embargo, a pesar de la construcción de las cárceles, con unos sobrecostos altísimos, el hacinamiento no alcanzó a bajar ni siquiera 10 puntos. Para diciembre de 2011, las cifras de hacinamiento seguían ascendiendo a 33.05%. Esto es así, entre muchas otras razones, porque con el nuevo sistema penal acusatorio, la Ley de Justicia y Paz, y la Ley de Seguridad Ciudadana, se han incrementado las penas y consecuentemente también el número de las personas privadas de la libertad (en el 2011, por ejemplo, ingresaron a las cárceles 55.112 personas, 23.363 más que el año 2010). || Como recientemente pudo observar el mismo INPEC, el impacto que ha tenido Ley 1453 de 2011 en el aumento de la población carcelario a ha sido bastante revelador. A raíz de la entrega en vigencia de dicha ley, en el periodo de junio 2011 y febrero 2012, se incrementó la población de internos en 11.304 personas, lo que equivale a una tasa promedio de crecimiento de 1.44%. De forma un poco más detallada, solo entre enero de 2012 y febrero de 2012 se produjo un aumento de 2395 internos, lo que configuró un aumento del 2.34%, pasando así de 102.296 a 104.691 internos. || Incluso la Contraloría General de la República en su informe sobre el Balance de la política penitenciaria y carcelaria en Colombia 2006-2010, reconoció que, a pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional para ampliar la infraestructura carcelaria, ‘persiste el desbalance entre el crecimiento de la población y la capacidad carcelaria; mientras la población reclusa ha crecido, desde 2004, en 25%, los cupos carcelarios lo han hecho en 4.9%. Por este motivo, sostiene el informe, ‘la habitabilidad carcelaria se ha venido deteriorando al incrementarse nuevamente las cifras de hacinamiento, al pasar del 15% en 2006 al 41.3% en mayo 31 de 2010’.”

Cárcel Distrital de Bogotá, debido a que no reúne las condiciones y requisitos legales y reglamentarios para poder ser recluido allí, tanto por su perfil como delincuente, como por el hecho de que actualmente también hay allí una situación de hacinamiento.

Finalmente, la acción de tutela alega que ordenar judicialmente la excarcelación de un preso no es una medida descabellada o irrazonable; es una medida que ya se ha adoptado en otras jurisdicciones. Expresamente se dijo: "*la excarcelación u otras soluciones que no impliquen simplemente la construcción de más cárceles, son una opción viable y necesaria, tal y como lo han planteado varios organismos judiciales y administrativos en distintas partes del mundo*." A juicio de la acción de tutela, la solución propuesta por la Corte Constitucional en la sentencia T-153 de 1998, según la cual la manera de superar el hacinamiento era la construcción de más centros penitenciarios y carcelarios, ha demostrado ser inadecuada por insuficiente. Al respecto se sostuvo lo siguiente,

> "[…] casi 14 años después de dicho pronunciamiento, como se demostró en los renglones precedentes, las condiciones de reclusión en la Cárcel Modelo siguen siendo precarias. Como se probó anteriormente, las condiciones en que se encuentra el señor Ortiz Agudelo no sólo se mantienen, sino que, desde la nueva perspectiva de análisis que se abre a la luz de los instrumentos de derechos internacional, constituyen un trato cruel, inhumano y degradante. Por este motivo, no bata con concluir que las medidas adoptadas a lo largo de estos años para resolver los problemas de la cárcel Modelo han sido claramente insuficientes, sino que es necesario buscar nuevas alternativas de solución. || Desde esta perspectiva, puesto que las medidas acogidas a nivel interno no han resultado realmente efectivas, se hace necesario mirar y analizar las medidas adoptadas en otros países, para buscar opciones que permitan dar fin a la situación de violación de derechos humanos en la que se encuentra mi defendido. […]"

La acción de tutela hace referencia a decisiones judiciales tomadas en Honduras y en los Estados Unidos de América. En ambos casos, se indica, los jueces adoptaron decisiones similares a las que se le pide adoptar al juez de tutela en el presente caso, ante situaciones parecidas, con base en argumentos similares fundados en referentes normativos basados en la dignidad humana.[964] A estos casos, se sumarían otras sentencias judiciales, que también

[964] Dice la acción de tutela: "Uno de estos ejemplos es el caso de Honduras. Allí el Fiscal Especial de Derechos Humanos, John Cesar Mejía, interpuso el recurso de habeas corpus a favor de 7 reclusos ubicados en la celda 20 o celda de castigo de la Penitenciaria Nacional de San Pedro Sula, departamento de Cortés, en Honduras [Corte Suprema de Honduras. Sala Constitucional, sentencia del 7 de marzo de 2007. Expediente 711-06]. En este proceso judicial, la Sala Constitucional, como órgano de revisión, confirmó en el año 2007 la decisión tomada por el juez inferior – Corte de Apelaciones de la Sección Judicial de San Pedro Sula – en el sentido de conceder la liberación

adoptan decisiones '*creativas*' que permitan enfrentar la complejidad del problema carcelario, como ha ocurrido en Costa Rica[965] o Argentina.[966]

---

de los reclusos que solicitaron la acción judicial. Los argumentos que utilizó la Corte para tomar esta decisión se basaron principalmente en que las condiciones de reclusión implicaban un trato cruel, inhumano y degradante. Incluso, otra de las soluciones que aceptó el máximo órgano constitucional hondureño fue la clausura de la celda 20 de manera definitiva, hasta que no contara con la infraestructura adecuada para albergar a cualquier recluso. || Otro caso ilustrativo en el que se ordenó la excarcelación de personas recluidas en condiciones de hacinamiento ocurrió en el año 2011 en Estados Unidos. En este caso (*Brown v. Plata*) [Supreme Court of the United States of America. N° 09-1233. Edmund G Brown, Jr., Governor of California, Et al., Appellants V. Marciano Plata Et al.,On Appeal from the United States District Courts for the Eastern District and the Northern District of California – May 23, 2011], la Corte Suprema de Justicia analizó dos *class actions* y el fallo del Tribunal de los tres jueces del PLRA, que ordenó al Estado de California la disminución de las sobrepoblación carcelaria, que era de más del 200%, hasta alcanzar un porcentaje menor al 137,5% de sobrepoblación, lo que implicaba una reducción de casi 46.000 personas. || En este caso, la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos afirmó, entre otras cosas: (i) que el hacinamiento es la principal, más no la única causa, de las deplorables condiciones de reclusión, en especial en lo relacionado con la prestación del servicio médico; (ii) que la creación de más cárceles no es la única solución viable, pues, a pesar de haberse ordenado soluciones estructurales de construcción y mejoramiento de los centros carcelarios varios años atrás , éstas resultaron insuficientes para reducir de manera efectiva la cantidad de personas recluidas, (iii) que estas condiciones afectan los derechos de los reclusos consagrados en la Octava Enmienda, en relación a la prohibición de ser sometido a trato crueles, inhumanos y degradantes, teniendo en cuenta que el Estado debe garantizar unas condiciones de vida mínimas, que sean acordes con la dignidad humana, a las personas recluidas. || […] en ese mismo fallo, uno de los argumentos que desestimó la Corte Suprema estadounidense era que la liberación de presos podría implicar un problema de seguridad pública. Según distintos análisis estadísticos, se comprobó que las personas que eran excarceladas, por las condiciones de reclusión, se reincorporaban más fácil a la sociedad civil. Sin embargo, la Corte reconoció que las cárceles forman parte del Estado californiano y, por tanto, la determinación de qué personas abandonarían los centros de reclusión, era una facultad exclusiva del sistema de administración penitenciaria, por lo cual le concedió un término de dos años para que definiera los reclusos que serían dejados en libertad."

[965] Dice la acción de tutela al respecto: "En Costa Rica, por ejemplo, en el año 2000 el señor Eduardo Quesada Morán interpuso el recurso de amparo en contra del Centro de Atención Institucional de San José y del Juzgado de la Ejecución de la Pena del Primer Circuito de San José, argumentando que las condiciones en las que vivía el centro penitenciario atentaban contra su dignidad humana. Según la descripción de los hechos: el señor Quesada Morán no tenía un lugar donde dormir; población del centro carcelario duplicaba su capacidad; la higiene y salubridad del centro eran deplorables; la violencia entre los presos era constante y llegaba a puntos extremos en los cuales los nuevos reclusos eran violados o extorsionados. || Frente a los cargos presentados, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica recordó que en el año 1996 (sentencia 1032-96), ese mismo tribunal ya había hecho un pronunciamiento frente las deplorables condiciones de reclusión. Por tal motivo, había ordenado a los organismos administrativos del país, adoptar políticas públicas que garantizaran unas condiciones de vida digna para los presos, particularmente del centro penitenciario en el cual se encontraba recluido el señor Quesada Morán. || Al valorar que 14 años después de la orden, las condiciones de reclusión seguían siendo similares y no respondían a los estándares mínimos para el tratamiento de los reclusos del Consejo Económico Social de Naciones Unidas. En consecuencia, el alto tribunal optó por ordenar al Gobierno costarricense que, a partir de la comunicación de la providencia, no permitiera 'el ingreso de más privados de la libertad en el Centro de Asistencia Institucional de San José'. Además ordenó que en el plazo de un año, la Administración Penitenciaria debería 'disminuir paulatinamente la población penal hasta llegar a la capacidad real de ese centro carcelario'. Así, si bien no se le concedió la libertad al señor Quesada Morán, sí se tomaron una serie de medidas para proteger sus derechos, como la orden de prohibir la entrada de más reclusos a los centros carcelarios y penitenciarios, que van más allá de las soluciones estructurales tradicionales de ordenar la construcción de más cárceles."

[966] Con relación al caso argentino dice la acción de tutela: "La Corte argentina estimó que las condiciones de vida en las cárceles, que datan desde el año 2003, implicaban un trato cruel,

Incluso, se indica, hay poderes ejecutivos de la región que han tomado en el pasado decisiones similares.[967]

3.1.2. ***Respuesta de las entidades acusadas*** **(Expediente T-3554145).** El Estado respondió a través de dos instituciones. El Ministerio de Justicia y del Derecho y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC.

3.1.2.1. El Ministerio de Justicia y del Derecho alegó que no debió haber sido vinculado al proceso, por considerar que las acusaciones presentadas por los accionantes se refieren a asuntos de competencia exclusiva de una dependencia específica del Estado.[968] No obstante se reconoció que es verdad que existe un problema de hacinamiento y que, además, está en aumento. El Ministerio también advierte que este problema se pretende enfrentar con la construcción de más cárceles así: "[…] *es importante aclarar que por el crecimiento casi exponencial de la población privada de la libertad ha obligado al Gobierno Nacional a pensar en la necesidad de acudir a la construcción de nuevos establecimientos penitenciarios y la ampliación y restructuración de algunos establecimientos existentes con el fin de poder brindarles mejores condiciones a la población penitenciaria en el país. Es por ello que en el 2010 como resultado de los documentos CONPES 3277 de 2004, 3412 de 2006 y 3575 de 2009 se habilitaron 21.245 cupos para reducir la situación de hacinamiento en el país. || Así mismo este Ministerio ha conformado un Comité Asesor para la creación de un plan maestro de cárceles, entendiendo por éste, el conjunto de estrategias, programas y proyectos de inversión de recursos para la adquisición de terrenos, construcción, refacción y equipamiento de los establecimientos de reclusión del orden nacional, cuyo objetivo principal es el de modernizar la infraestructura carcelaria, para erradicar los altos índices de hacinamiento. || Mediante estos programas, se busca la creación de 26.000 nuevos cupos penitenciarios a nivel nacional, algunos de ellos destinados a remplazar varios de los centros de reclusión existentes, así como la readecuación y reubicación de otros. Para concretar este propósito se firmó un convenio entre el Ministerio del Interior y de Justicia, el INPEC y la Corporación Andina de Fomento –CAF–, en julio (07) de 2011. Esta última entidad estará a cargo de la estructuración de un modelo financiero que permita*

---

inhumano y degradante, por ende, ordenó: 'a) cesar, en un plazo no mayor a los sesenta días la detención en comisarías y demás dependencias policiales, de los menores y enfermos que se encuentren a su disposición. Y b) en lo sucesivo, no admitan ni dispongan la detención de personas que reúnan tales condiciones en dichas dependencias'. Además, ordenó que en la medida de lo posible, los jueces de la Provincia de Buenos Aires 'deberán ponderar nuevamente la necesidad de mantener [a cualquier recluso] en dicha situación o bien, disponer medidas de cautela o formas de ejecución de la pena menos lesivas'."

[967] Se cita al respecto el caso de Venezuela, en la acción de tutela.

[968] Ministerio de Justicia y del Derecho. Directora Política Criminal y Penitenciaria. Giovanna Prieto Cubillos. Expediente T-3554145, folios 102 a 106. Dijo el Ministerio en su participación: "Así las cosas y teniendo en cuenta la normatividad señalada, la autoridad competente en todo lo referente al tema de infraestructura carcelaria es la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, pues esa entidad es la que, de conformidad con los lineamientos establecidos en el Decreto 4150 de 2011, determina su propio objeto y estructura."

concesionar la construcción y algunos servicios penitenciarios (excluida la vigilancia y la custodia) para visibilizar los proyectos requeridos. || Tal estructura financiera y la necesidad de acudir a la figura de la concesión, está justificada por la falta de presupuesto para acometer las obras de infraestructura y el mantenimiento de las mismas, por cuanto la Nación sólo cuenta con recursos que no superan los cien mil millones de pesos ($100.000.000.000), cifra que sólo cubriría el costo de un complejo penitenciario (máximo 4.500 cupos). || Habida cuenta que a la situación de hacinamiento se suma el hecho de que la infraestructura actual de muchos de los centros de reclusión fue diseñada y construida hace varias décadas y esas edificaciones no cuentan con las especificaciones técnicas para servir como establecimientos penitenciarios y carcelarios, resulta inaplazable la construcción de nuevas edificaciones. || Igualmente, el Estado ha implementado diversos tipos de programas encaminados a brindar bienestar y herramientas de resocialización a la población carcelaria del país; los programas que se implementan para realizar el proceso de atención básica y tratamiento penitenciario se describen a continuación: - programa de atención básica y tratamiento penitenciario; - modelo educativo institucional; - proyectos productivos y ambientales; - programas de atención social; - programa de integración social de grupos con condiciones excepcionales; - programa de recreación, deporte y cultura; - comercialización; - servicios post-penitenciarios. || Así mismo, el Ministerio de Justicia y del Derecho conformó un grupo de trabajo que ha venido elaborando una propuesta de Código Penitenciario, caracterizado por la creación de un sistema integrado por cuatro regímenes, sin duda uno de los mayores desafíos de esta apuesta por el cambio." Sobre la alimentación, el suministro de utensilios de aseo, elementos de dotación de celdas y prestación del servicio de agua, el Ministerio consideró 'necesario recordar' que: "[…] *el INPEC bajo presupuestos constitucionales, legales y administrativos, tiene a su cargo 'la alimentación de los internos y la dotación de elementos y equipos de trabajo, sanidad, didácticos, deportivos, de recreación y vestuario para condenados y todos los recursos materiales necesarios para la correcta marcha de los establecimientos de reclusión.*"

3.1.2.2. El INPEC consideró, por su parte, que a esa institución tampoco le corresponde adoptar las medidas adecuadas y necesarias para garantizar los derechos del accionante.[969] La Jefe de Oficina Asesora Jurídica del INPEC sostuvo su posición así: "*Sobre el particular me permito transcribir el contenido del art. 38 de la Ley 906 de 2004 […]*[970] *|| [Y] el artículo 14 del*

---

[969] INPEC, Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, María Fernanda Escobar Silva. Expediente T-3554145, folios 100 y 101.

[970] La norma en cuestión fue reproducida por la intervención del INPEC así: "así: 'Artículo 38. De los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad conocen: 1. De las decisiones necesarias para que las sentencias ejecutoriadas que impongan sanciones penales se cumplan. || 2. De la acumulación jurídica de penas en caso de varias sentencias condenatorias proferidas en procesos distintos contra la misma persona. || 3. Sobre la libertad condicional y su revocatoria. || 4. De lo relacionado con la rebaja de la pena y redención de pena por trabajo, estudio o enseñanza. || 5. De la aprobación previa de las propuestas que formulen las autoridades penitenciarias o de las

Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993) establece: 'corresponde al Gobierno Nacional por conducto del INPEC, la ejecución de la pena privativa de la libertad impuesta a través de una sentencia penal condenatoria, el control de las medidas de aseguramiento, del mecanismo de seguridad electrónica y de la ejecución del trabajo social no remunerado', esto es, que el INPEC, ejecuta las órdenes judiciales que en tal sentido se profieran, pero en ningún momento dispone en dónde debe cumplirse la sanción condenatoria o medida de aseguramiento. || Sobre el particular queda claro que, los competentes para satisfacer las necesidades en cuanto la detención domiciliaria, se encuentra en cabeza del Despacho Judicial en Conocimiento. Resultando la falta de legitimidad en la causa por la pasiva respecto de la Dirección General del INPEC."

3.1.3. *Decisión de primera instancia* (Expediente T-3554145). La Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, resolvió tutelar los derechos a la dignidad humana, a la vida digna y a la salud, del accionante, Jhon Mario Ortiz Agudelo, en sentencia de junio trece (13) de dos mil doce (2012).[971] Teniendo en cuenta la jurisprudencia constitucional en la materia, los hechos alegados y las respuestas de las entidades acusadas, "*resulta evidente la flagrante vulneración por parte del INPEC de los derechos y garantías fundamentales*" del accionante. La Sala del Tribunal dijo: "[los derechos invocados] *deben ser protegidos de forma inmediata, independientemente de los programas que se desarrollan para el mejoramiento de nuestro sistema carcelario y que debe estar adelantando el Ministerio de Justicia en conjunto con los otros organismos encargados de esa misión.*" Si bien se negó la solicitud de excarcelación, por ser un asunto regulado constitucional y legalmente en cabeza de otros jueces diferentes al juez de tutela, consideró que sí era pertinente adoptar otras medidas, no sólo orientadas a la protección del accionante, sino en general de la población carcelaria de la Modelo.[972] Dijo la sentencia: "[…] *la vulneración y amenaza constante, masiva y reiterada de los derechos fundamentales de los internos recluidos en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario, La Modelo, resulta ostensible, por lo que ésta Corporación no puede pasar inadvertido que no es el señor Ortiz Agudelo el único afectado con dichas situaciones, sino que en las mismas condiciones se encuentran cientos de ciudadanos, que*

---

solicitudes de reconocimiento de beneficios administrativos que supongan una modificación en las condiciones de cumplimiento de la condena o una reducción del tiempo de privación efectiva de libertad. || 6. De la verificación del lugar y condiciones en que se deba cumplir la pena o la medida de seguridad. Asimismo, del control para exigir los correctivos o imponerlos si se desatienden, y la forma como se cumplen las medidas de seguridad impuestas a los inimputables […]."

[971] Tribunal Superior de Bogotá, Sala Penal, sentencia de junio 13 de 2012 (MP Dagoberto Hernández Peña) Rad 110012204000201201504 00. Expediente T-3554145, folios 107 a 125.

[972] Dijo la sentencia al respecto: "en relación con las pretensiones concretas del accionante cabe precisar que la relativa a la excarcelación no es procedente en este evento, debido a que tal determinación únicamente se da por unas causales taxativas y el competente para decretarla es el juez penal correspondiente, de lo contrario, el juez de tutela excedería la órbita de sus facultades, en tanto que sólo puede pronunciarse respecto de la afectación de los derechos fundamentales de las personas."

sin importar el motivo por el que se encuentran allí, acorde con las disposiciones sobre derechos humanos ratificadas por Colombia, merecen un trato digno, humano y garantista de sus derechos por parte del Estado, como una característica fundante del estado social de derecho que pregona nuestra Nación." La Sala del Tribunal resolvió impartir una serie de órdenes complejas para asegurar la protección de los derechos fundamentales. En primer lugar ordenó a las entidades carcelarias adoptar medidas de protección en los siguientes sentidos,

> "*Ordenar* al Gobierno Nacional representado por el Ministerio de Justicia, al INPEC a través de su directivo, al Director del Establecimiento Carcelario La Modelo, que en un plazo que no podrá exceder de quince (15) días, contados a partir de la notificación de la presente decisión, implementen conjuntamente todas las medidas necesarias tendientes a garantizar a los reclusos de dicho penal unas condiciones de subsistencia dignas y humanas.
>
> Concretamente, los horarios de alimentación y ducha deberán ajustarse a los del común de la sociedad, deberán poner a disposición de los internos agua potable en la cantidad y frecuencia por ellos requerida, los alimentos que se proporcionen deben estar en óptimas condiciones de conservación, preparación y nutrición, el sistema sanitario del penal, en relación con las tuberías de desagüe, baños y duchas será reparado y ampliado de manera que baje la proporción de usuarios para cada uno de esos servicios, igualmente deberán entregar a los reclusos una dotación de implementos de aseo mensualmente.
>
> El servicio médico debe estar disponible en el momento que se necesite y deben contar con medicinas, equipos y personal idóneos para los requerimientos de la población carcelaria. El servicio de aseo e higiene de las instalaciones debe ampliarse en procura de evitar enfermedades, contagios e infecciones a causa de las plagas que la suciedad genera. En relación con las camas y las celdas deberán por lo menos entregar a cada preso, especialmente a quienes no tienen celda para su descanso, una dotación de colchón, cobija, sábana y almohada, que permita un mejor descanso en un espacio adecuado para ese propósito. Igualmente, deberá acoger las recomendaciones que le hiciera la Secretaria de Salud Distrital frente al tema de salubridad de los comedores, lo que hasta ahora no ha efectuado y por lo que aún continúan clausurados, debiendo dentro del mismo plazo de un mes, reabrirlos en las condiciones fijadas por dicho organismo. Finalmente, deberá procurar la creación de actividades lúdicas y recreativas, donde pueda haber participación de todos los detenidos, ya sea mediante destrezas físicas o mentales."

La Sala resolvió remitir copia de la Sentencia a la Secretaría de Salud Distrital para que dentro de sus funciones ejerza la vigilancia del cumplimiento de las órdenes emitidas, así como el seguimiento de los controles y recomendaciones que por su parte ha dispuesto para el Establecimiento Carcelario La Modelo, informando lo pertinente al Tribunal. En sentido similar se dirigió copia a la Procuraduría General de la Nación para que ejerza el respectivo control del cumplimiento de la orden aquí emitida frente a los organismos accionados.

3.1.4. *Decisión de segunda instancia* (Expediente T-3554145). El veintiocho (28) de junio de dos mil doce (2012), la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia decidió confirmar la decisión de instancia, ante la petición del accionante de que se considerara nuevamente su petición de excarcelación.[973] Para la Corte Suprema de Justicia la decisión del Tribunal Superior fue correcta, al reconocer las competencias de los jueces a los que se les ha asignado la competencia para decidir de acerca de las solicitudes de libertad de la persona. Lo que correspondía es hacer lo que se hizo: "[…] *ordenar que se adopten las medidas de carácter general tendientes a mejorar las condiciones de la detención preventiva que lo afectan* […]".

3.2. Expediente T-3647294

El veintinueve (29) de mayo de dos mil doce (2012), Wilfredo Mesa Rosero, apoderado por un abogado del grupo de interés público de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes,[974] presentó una acción de tutela similar a la anterior; esto es, en su condición de recluso de la cárcel Modelo de Bogotá, acusó a las mismas autoridades carcelarias y penitenciarias de violarle los mismos derechos fundamentales alegados por Jhon Mario Ortiz Agudelo, puesto que ambos accionantes se encuentran en una situación similar. Concretamente, Wilfredo Mesa Rosero alegó mediante su apoderado la grave situación de salud que afecta la movilidad de sus brazos. Al igual que en el caso anterior, la acción de tutela presenta es un extenso y detallado documento, en el que el apoderado presenta (i) los hechos del caso, (ii) los derechos violados; (iii) los fundamentos de derecho; (iv) la petición, (v) los fundamentos de la petición, y (vi) las pruebas y demás requisitos formales.[975] Teniendo en cuenta la similitud de los cargos presentados, la Sala de Revisión se referirá a continuación únicamente a aquellos hechos, argumentos o solicitudes que se ocupen específicamente de la situación de Wilfredo Mesa Rosero.

3.2.1. *Hechos, fundamentos y solicitud* (Expediente T-3647294). Wilfredo Mesa Rosero, residente en Bogotá, manifiesta dedicarse al negocio del

---

[973] Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, sentencia de junio 28 de 2012 (MP Fernando Alberto Castro Caballero); Tutela 61370.
[974] El abogado Manuel Alejandro Iturralde Sánchez.
[975] Ver demanda: Expediente T-3647294, folios 1 a 86.

calzado y tener dos (2) menores de edad a su cargo. Fue condenado por el delito de hurto calificado. Además, se encuentra sindicado por el delito de fabricación y porte ilegal de armas de fuego en concurso con lesiones personales, y está siendo procesado por el Juzgado 45 Penal Municipal de conocimiento. El accionante ingresó el seis (6) de mayo de dos mil once (2011). Se encuentra en el patio 5°, piso 4°, lado B, Pasillo 13 del establecimiento carcelario La Modelo. El pasillo 13 tiene capacidad para 40 personas y actualmente habitan allí 160 internos. El accionante duerme en una colchoneta "*que logró conseguir por sus propios medios cuando ingresó al establecimiento carcelario.*" Las condiciones en que se duerme en este pasillo, al igual que las condiciones de higiene básicas, son similares a las expuestas por Jhon Mario Ortiz Agudelo en la acción de tutela anterior. Wilfredo Mesa Rosero reclama especial atención a su situación de salud la cual está afectada, si bien no por una urgencia, sí por un malestar que compromete su integridad personal. Dice al respecto,

> "Debido a que [el accionante] sufrió un accidente donde se fracturó sus dos brazos hace un par de años, padece de constantes dolores que limitan su movilidad. El señor Mesa Rosero no ha recibido la atención ni rehabilitación adecuada en el establecimiento carcelario La Modelo, por sus problemas de movilidad en los brazos. || A pesar de que […] ha tenido citas con el médico general del servicio de salud del establecimiento carcelario, donde ha manifestado su dolencia en los brazos, y ha solicitado una remisión a un médico ortopedista, su solicitud ha sido ignorada y de esta manera negada. A pesar de que su historia médica se encuentra en la cárcel La Picota de Bogotá, lugar donde sufrió el accidente que resultó en la fractura de sus brazos, y donde recibía terapias para su recuperación. Esto debido a que Caprecom no tiene centralizada la información de los reclusos a su cargo. || En el control médico previo realizado [al accionante] por las autoridades para ingresar al establecimiento La Modelo, no le diagnosticaron su serio problema de movilidad en los brazos ni le ordenaron tratamiento alguno para sus dolencias."

Los derechos constitucionales invocados y los fundamentos jurídicos presentados por Wilfredo Mesa Rosero (Expediente T-3647294), como se indicó, son los mismos que presentó Jhon Mario Ortiz Agudelo en el anterior proceso de acción de tutela (Expediente T-3554145).

La petición de la tutela, de igual manera, es análoga a la presentada por Ortiz Agudelo. Expresamente se solicitó "*ordenar a la Nación, Ministerio de Justicia, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, o a quien corresponda, que en el término de 48 horas ordene la 'excarcelación' del señor Wilfredo Mesa Rosero, y en su lugar decrete las medidas que considere necesarias para proteger el interés de la comunidad, pues no existen otros*

medios para evitar el sometimiento de mi poderdante a los tratos crueles, inhumanos y degradantes que se encuentran sufriendo actualmente." Los fundamentos jurídicos de la petición también son semejantes a los presentados previamente, incluyendo dentro de ellos la imposibilidad del traslado, debido a que se afectaría su específica situación personal. En el caso del señor Mesa Rosero, éste alegó, mediante apoderado, las siguientes condiciones,

> "El señor Mesa Rosero nació en la ciudad de Bogotá y se ha establecido en la misma, donde reside de manera permanente y tiene a sus padres e hijos. Los padres del señor [accionante]; Ligia Rosero, ama de casa y Jorge Mesa, persona dedicada al negocio del calzado, viven en el barrio San Francisco ubicado en la localidad 19 correspondiente a Ciudad Bolívar, del Distrito de Bogotá. Asimismo, los dos hermanos del señor Mesa Rosero, viven en la ciudad de Bogotá y junto con sus padres configuran el círculo de apoyo con el que cuenta el sindicato. El señor Mesa Rosero es padre de tres niños menores de edad que viven en la ciudad de Bogotá con la madre de los menores. || Tanto el señor Mesa Rosero como sus hijos tienen derecho a la relaciones personales entre padres e hijos. Según la Corte Constitucional el derecho a las relaciones personales entre padres e hijos indica que tanto los padres como los hijos, en igual sentido e intensidad, tienen derecho a relacionarse de manera permanente. De realizarse el traslado del señor Mesa Rosero a otra ciudad del país, sus hijos no podrían relacionarse de manera permanente con su padre. Esta situación implicaría que los hijos del señor Mesa Rosero no tendrían un proceso normal de desarrollo, crecimiento y afirmación de la personalidad. || La unidad de la familia del señor Mesa Rosero depende de la efectiva existencia de este vínculo vital, el cual sólo puede ser posible con la efectiva presencia del señor Mesa Rosero en la ciudad de Bogotá. […]".

3.2.2. *Respuesta de las entidades acusadas* (Expediente T-3647294). La Presidencia de la República, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC.

3.2.2.1. La Presidencia de la República de Colombia, mediante apoderada, solicitó ser desvinculada del proceso por "*inexistencia de legitimación en la causa por pasiva o, en su defecto, que deniegue la tutela por improcedente y por ausencia de violación de los derechos fundamentales cuya protección invoca el demandante mediante apoderado.*" A su parecer, la Presidencia de la República es un sujeto de derecho que "[…] *no está directa ni indirectamente relacionado con la situación planteada por el apoderado del accionante* […]".[976]

[976] Intervención de la Presidencia de la República, Expediente T-3647294, folios 102 a 107.

3.2.2.2. La Directora de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho, Giovanna Prieto Cubillos, participó dentro del proceso de acción de tutela, para solicitar que se "*desvinculara*" al Ministerio, "*por falta de legitimación en la causa por pasiva*". A su parecer, "[…] *conforme con el Código Penitenciario y Carcelario, todo lo referente a la alimentación, entrega de útiles de aseo, dotación de las celdas e infraestructura, concierne a la Dirección General del INPEC y a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, USP, bajo una potestad discrecional que ejerce con total apego al principio de legalidad y en uso de la autonomía administrativa que le concede la ley.*"[977]

3.2.2.3. Finalmente, la Jefe de la Ofician Asesora Jurídica del INPEC, María Fernanda Escobar Silva, al igual que las demás dependencias públicas, solicitó al juez de tutela "[…] *que su pronunciamiento sea dirigido a la* falta de legitimidad por pasiva." A juicio del INPEC, "[…] *los competentes para satisfacer las necesidades en cuanto a la detención domiciliaria* [según el Código Penitenciario y Carcelario], *se encuentra en cabeza del despacho judicial de conocimiento. Resultando la falta de legitimidad en la causa por pasiva respecto de la Dirección General del INPEC.*"[978]

3.2.2.4. Luego de conocer estas respuestas, el Tribunal Superior de Bogotá, Sala Penal, resolvió que también era necesario vincular al proceso a Caprecom y a las autoridades de la cárcel Modelo.

3.2.2.5. El Director del Establecimiento Carcelario Modelo en Bogotá, TC (r) Dionicio Calderón Sánchez, solicitó al Tribunal que declarara "[…] *la improcedencia del amparo incoado frente a este Establecimiento Carcelario, teniendo en cuenta que no es de resorte nuestro darle una solución inmediata a cada uno de los inconvenientes expuestos en el escrito de tutela*". A su parecer "[…] *la tutela es un mecanismo de carácter residual, solicito declarar la improcedencia de la misma por cuanto existen otros mecanismos para elevar las peticiones que aduce el tutelante.*"[979]

El Director reconoció que existe una clara situación de hacinamiento en la cárcel Modelo. Dijo lo siguiente: "*Respecto al hacinamiento, la población actual supera los 7.839 internos, de los cuales 3.283 son condenados, es decir, hay una sobrepoblación de más del 100% del cupo disponible con que cuenta el Establecimiento para albergar personas privadas de la libertad* […]". Pero para el Director del INPEC se ha de confiar en las medidas de traslados anunciadas por el gobierno. Se indicó al respecto en la intervención: "[…] *según lo manifestado por el Gobierno Nacional y la Administración del Instituto, próximamente se realizarán traslados de internos hacia otros establecimientos carcelarios buscando combatir este problema, el*

[977] Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho, Expediente T-3647294, folios 112 a 122.
[978] Intervención del INPEC, Expediente T-3647294, folios 123 a 124.
[979] Intervención del Director de la Cárcel Modelo, Expediente T-3647294, folios 128 a 133.

Establecimiento está a la espera de que las instancias correspondientes ordenen este procedimiento." El Director resalta, ante todo, la dificultad de poder cumplir su misión con escasos recursos humanos y materiales, en un establecimiento de más de medio siglo de antigüedad y sin las adecuaciones y refacciones mínimas: atender al doble de la población reclusa para la cual tal establecimiento fue diseñado. Dice el Director,

> "El INPEC a través de sus Establecimientos de Reclusión, simple y llanamente se ha dedicado al cumplimiento de las funciones misionales que el Legislador le encomendó […] || Funciones que se han venido desarrollando con una gran escasez de personal y recursos tanto en lo económico como en lo físico, situación que genera que el brazo del Estado a través de este Establecimiento no alcance a cubrir y satisfacer las necesidades básicas de toda la población reclusa.
>
> Respecto a las actividades [y] ocupaciones válidas para redención de pena de la población reclusa, actualmente el Establecimiento cuenta con un plan ocupacional de 3.034 cupos disponibles, es decir, existen los cupos para la población que realmente debería tener el Establecimiento. […]
>
> Este Establecimiento carcelario fue construido hace más de medio siglo, por lo tanto presenta deterioro en su parte locativa que se empeora debido al hacinamiento existente y al mal uso de los recursos como lavamanos, inodoros, etc., que hacen los internos por cuanto son dañados constantemente, no obstante lo anterior se realizan todos los esfuerzos necesarios que están a nuestro alcance para realizar las adecuaciones locativas y estructurales, de acuerdo al presupuesto asignado.
>
> […] Respecto a la recreación me permito informar que este establecimiento carcelario cuenta con un área encargada para el manejo de deportes y recreación, la cual realiza actividades deportivas y recreativas al interior de los patios, situación que se debe manejar de esta manera teniendo en cuenta el hacinamiento."

El Director de la Cárcel Modelo advirtió al juez de tutela (el Tribunal Superior de Bogotá, Sala Penal), que el día de la intervención en el proceso, "[…] *el área de psicosocial hizo entrega de kit de aseo y colchoneta al señor Wilfredo Mesa Rosero.*" El Director de la Cárcel aseguró que la distribución de alimentos en la institución es adecuada. Sostuvo que la alimentación se somete a rigurosos controles por parte de la Secretaría de Salud Distrital, que en la actualidad ha dado un concepto favorable a la alimentación dada. Con relación a los horarios en que estos se prestan, se indica que esto se debe a las restricciones impuestas por motivos de seguridad y organización misma del

penal, así como por la imposibilidad de utilizar el comedor de la parte SUR.

En cuanto al acceso al derecho a la salud del accionante, el Director de la cárcel dijo, "[…] *revisada la Historia Clínica del señor Mesa Rosero, se encontró varias consultas por gastritis, faringitis y amigdalitis, por lo cual, actualmente se encuentra recibiendo tratamiento para gastritis.* || *Por otro lado informa la IPS Caprecom Modelo, que teniendo en cuenta los hechos manifestado en el escrito de tutela y una vez verificada la Historia Clínica del señor Mesa Rosero no se encontró solicitud de atención por ortopedia, no obstante a lo anterior el Médico General lo valorará con el fin de verificar si realmente requiere tratamiento por ortopedia.*"

El Director de la cárcel Modelo advierte que el alto índice de hacinamiento "[…] *no se ha presentado por desidia o complacencia del Instituto y menos aún de este Establecimiento, dicha situación obedece a una Política Criminal y Penitenciaria que está en cabeza de las altas esferas que componen a las tres ramas del poder público de nuestro Estado*."

El concepto del Director no fue considerado por la Sala del Tribunal Superior en su sentencia, porque se allegó el mismo día que se dictó sentencia.

3.2.3. *Primera decisión de primera instancia (anulada)* (Expediente T-3647294). La Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, resolvió negar la acción de tutela de Wilfredo Mesa Rosero.[980] Aun cuando consideró que los reclusos se encuentran en una situación de debilidad manifiesta y que las cárceles están en una situación desastrosa, se indicó que la violación estructural a los derechos fundamentales en las cárceles es un asunto que ya fue resuelto por la jurisprudencia constitucional. Además de tales cargos, indica el Tribunal, no se presentan violaciones nuevas y presentes.[981] El salvamento de voto presentado al decisión versó exactamente

---

[980] Tribunal Superior de Bogotá, Sala Penal, sentencia de junio 12 de 2012 (MP Marco Antonio Rueda Soto; SV Carlos Héctor Tamayo Medina). Expediente T-3647294, folios 134 a 155.

[981] Dijo la sentencia al respecto: "No obstante, atestado sea desde ahora en cuanto excluye la prosperidad de la tutela, la situación demostrada en este asunto no ha sido ajena a la jurisdicción constitucional, que en pretérita decisión impartió las órdenes a las autoridades estatales orientadas precisamente a superar esa violación generalizada y persistente de los derechos fundamentales de los internos, uno de ellos, se insiste, el ahora accionante. || En efecto, la Corte Constitucional, desde hace más de dos lustros declaró la existencia del estado de cosas inconstitucional en las prisiones mediante un pronunciamiento que comportó el reconocimiento de la sistemática vulneración o amenaza de violación de los derechos fundamentales de los reclusos; supuesto con apoyo en el cual instó a las autoridades competentes a la adopción de medidas orientadas a garantizar las condiciones de vida dignas en los penales. En concreto, tratándose de lo que interesa destacar, en la sentencia T-153 de 1998 […] || En este orden de ideas, resulta forzoso colegir que la situación noticiada en estas diligencias ya fue objeto de decisión, porque independientemente de que el accionante Mesa Rosero no hubiese sido parte en esa pasada acción pública, inclusive, que tampoco estuviese privado de la libertad para la data de emisión del pronunciamiento, surge incontrastable ante la declaración efectuada en el precedente reseñado que estuvo orientado a superar una situación inconstitucional que ahora simplemente indica que persiste. En consecuencia, la tutela interpuesta ahora no es viable porque lo pertinente ante la continuidad en la

sobre esta cuestión, pues al tratarse de hechos nuevos los estudiados en la presente acción de tutela, requería una atención judicial nueva y no entenderlos resueltos.[982] En cuanto al derecho a la salud, consideró el Tribunal que la violación del mismo no fue probada, aunque pareció referirse a otro caso.[983]

La decisión judicial fue impugnada por el accionante mediante apoderado, por considerar que el juez ha debido pronunciarse de fondo acerca de las violaciones presentadas y probadas y por considerar que sí hay violación al derecho a la salud. Esta decisión fue anulada por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia luego de haber sido impugnada.

3.2.4. *Participación del Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.* (Expediente T-3647294). El 11 de julio (mes 07) de 2012, la Sala Penal de la Corte Suprema

---

violación sistemática de los derechos fundamentales de los internos es pretender de la Corte Constitucional, dentro de la órbita de sus competencias, que se promuevan las acciones de seguimiento correspondientes; incluso y, alternativamente, ante el funcionamiento de primera instancia que conoció de dicho asunto, si resulta del caso, propiciar el incidente de desacato de que trata el artículo 51 del Decreto 2591 de 1991. || De acuerdo con lo argumentado, entonces, el Tribunal denegará el amparo impetrado, máxime que estas diligencias es pretendido, no para obtener el mejoramiento de las condiciones de la reclusión, sino para obtener una excarcelación que con apego al ordenamiento jurídico, tratándose de condenado a pena privativa de la libertad, debe reclamarse del funcionario a disposición del cual se encuentra y con fundamento en alguna de las causales que habilitan la cesación de la excarcelación reclamada, esto es, bien por cumplimiento de la pena o por vía de los mecanismos sustitutivos de la sanción restrictiva de tal derecho fundamental, desde luego, siempre que se satisfagan los requisitos previstos para los mismos. || No obstante, la Sala ordenará expedir copias de la demanda de tutela y de este pronunciamiento con destina a la Sala Civil del Tribunal Superior de Medellín, autoridad que conoció en primera instancia de la acción de tutela objeto de revisión por la Corte Constitucional en la sentencia T-153 de 1998, así como a esta última Corporación en cita, con miras a la verificación del cumplimiento de las órdenes impartidas."

[982] El Magistrado Carlos Héctor Tamayo Medina indicó en su salvamento de voto a la decisión que discrepa del argumento de la sentencia por lo siguiente: "En primer lugar, por cuanto habiendo sido recluido el acto el 3 de mayo de 2011 es evidente que se trata de hechos no comprendidos dentro de los que fueron materia de estudio por la Corte Constitucional en aquella oportunidad. En segundo término, porque no se sabe si las autoridades cumplieron o no con lo ordenado por la Corte Constitucional o si pese al eventual cumplimiento surgieron nuevos inconvenientes, efecto para el que, a mi modo de ver, ha debido solicitársele al Director del INPEC un informe concreto y específico al respecto, el cual echo de menos. || Así, entonces, desde mi punto de vista, estimo que debió concederse la tutela para la protección del derecho a una vida en condiciones dignas, en aras de conjurar las condiciones tan precarias e inhumanas referidas por el accionante, ni siquiera controvertidas por las autoridades demandadas."

[983] Dice la sentencia de la Sala Penal del Tribunal: "[…] el apoderado del accionante sólo adujo que Mesa Rosero hace varios años sufrió el accidente en el cual padeció la fractura de ambos brazos, razón por la cual desde entonces presenta problemas de movilidad de tales miembros. De igual modo, que en el establecimiento no ha recibido el tratamiento adecuado; sin embargo, en los posteriores apartes del estricto de tutela admite haber sido atendido en varias oportunidades por medicina general para exteriorizar la inconformidad con el criterio del galeno que lo atendido [sic], en cuanto no ha accedido a la solicitud de aquél de su remisión al especialista en ortopedia. || En síntesis, la atención que reclama no ha correspondido en manera alguna a un tratamiento, examen o medicina que le haya sido prescrita y negada, sino a una valoración que Correa Fonseca [sic] estima, en contravía del criterio del médico tratante, que resulta necesaria. En consecuencia, por esta causa no puede admitirse que resultó vulnerado el derecho fundamental referido."

de Justicia decidió anular todo lo actuado en primera instancia por considerar que no se habían vinculado a todas las autoridades competentes y con interés en la situación debatida en el proceso de Wilfredo Mesa Rosero. Se resolvió ordenar que también se vincularan al proceso el Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad respectivo y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.[984]

3.2.4.1. El Treinta (30) de julio de dos mil doce (2012), el Juzgado Quinto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá, DC, participó en el proceso a petición de la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, para que se pronunciara con relación a la petición del accionante.[985] El Juez de Ejecución de Penas solicitó que se reconociera en el fallo de tutela que el Juzgado en cuestión no había violado los derechos del accionante y que se le desvinculara del trámite de tutela. Sobre la petición presentada dijo lo siguiente,

> "Frente a la petición central que enmarca la demanda de tutela [… de que se] ordene la excarcelación […] y en su lugar decrete las medidas que considere necesarias para proteger el interés de la comunidad, pues no existen otros medios para evitar el sometimiento del interno a los tratos crueles, inhumanos y degradantes que se encuentra sufriendo actualmente, este Despacho encuentra improcedente pues a pesar de que no se desconoce el problema de hacinamiento en que se encuentran tanto las personas vinculadas a un proceso penal como aquellas que cumplen una pena de prisión impuesta por un juez competente para hacerlo, pues en las visitas que hace este operador judicial así lo percibe no sólo de manera visual sino por el comentario que recibe de los internos a su disposición, no existe norma alguna del ordenamiento jurídico penal que permita ordenar la libertad de un condenado que sobre el mismo aquellos presuntos tratos crueles, inhumanos y degradantes a que hace referencia el accionante en su demanda de protección a derechos fundamentales pues de ser cierta tal afirmación corresponde a las autoridades administrativas carcelarias como el INPEC, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, investigar o denunciar a aquellos funcionarios que incurrieron con su conducta en ese tipo de comportamientos contrarios a la ley y a la Constitución Política y tomar las medidas que sean necesarias para evitarlos pero nunca puede ser ello causal para que una persona condenada por la comisión de un hecho punible previsto en la ley ser eximido del cumplimiento de la pena aflictiva de la libertad como se pretende que así se decida [a] través de un fallo de tutela."

---

[984] Expediente, T-3647294, segundo cuaderno, folios 3 a 10.
[985] Intervención del Juez Quinto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá, DC. Expediente T-3647294, folios 221 a 223.

Posteriormente, se concluye así: "[…] *mientras no exista una decisión contraria a aquella que se deriva de la sentencia condenatoria proferida en contra del condenado Álvaro José Marín Arias* (sic),[986] *éste deberá continuar cumpliendo la pena de prisión que le fue impuesta por autoridad judicialmente facultada para ello en el centro de reclusión donde actualmente se encuentra privado de la libertad o en aquel que el INPEC asigne* […]" Para el Juez, "[…] *teniendo en cuenta el tiempo de privación de la libertad del penado, no hay la posibilidad jurídica que de dicho oficio o a petición del condenado o su apoderado se entre a estudiar de fondo un subrogado o sustituto penal que tenga que ver con la libertad condicional que pueda de conformidad con el estado de la ejecución de la pena, entrar a admitir su concesión. Mucho menos, la pena de prisión impuesta a la se encuentra cumplida* [sic]."

3.2.4.2. El treinta (30) de julio de dos mil doce (2012), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público participó en el proceso de la referencia, para indicar que no tiene competencia alguna con relación a los asuntos que se ventilan en el proceso de la referencia. Por medio de apoderada, "[…] *el Ministerio solicitó que se rechace o declare como improcedente la acción instaurada respecto de éste, y en todo caso absolverlo de las súplicas de la tutela.*" Luego de hacer referencia al Decreto 4151 de 2011 (art. 2°), se dijo que la acción pretende que el Ministerio "[…] *usurpe funciones propias de otras entidades, y que disponga además, recursos financieros que ya fueron asignados y situados a otros órganos del presupuesto para atender y proteger los derechos fundamentales objeto de esta acción, para lo cual debe tenerse en cuenta las funciones asignadas en el Decreto 4712 de 2008* […]". Se advierte que "[…] *la Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público no puede legalmente satisfacer las pretensiones del actor, no sólo porque no determinó ni tiene incidencia en ejercicio de funciones con los hechos que dan origen a la presente acción sino también que el fondo de la determinación de las políticas de ejecución de los recursos destinados a población carcelaria está a cargo del INPEC. || Este Ministerio ha dado estricto cumplimiento a sus obligaciones constitucionales y legales, especialmente en lo relacionado con la función presupuestal y de giros, asunto en que ha sido especialmente diligente priorizando los giros correspondientes a las entidades encargadas de atender en forma directa las necesidades básicas de la población carcelaria del país, como ya se manifestó con la partida de $1.009.364.822.282 girados al INPEC para el año 2010, de $1.087.876.271.510 para el año 2011 y $ 1.202.174.529.951 para la vigencia actualmente en curso.*"

3.2.5. *Decisión de primera instancia* (Expediente T-3647294). El dos (2) de agosto de dos mil doce (2012), la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá resolvió de forma similar a como lo había hecho inicialmente: negó la tutela de los derechos invocados por Wilfredo Mesa Rosero y ordenó remitir copia

[986] En este caso se ha de entender que el Juez hace referencia al señor Wilfredo Mesa Rosero.

del proceso de tutela al juez de primera instancia del proceso en el cual la Corte Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario colombiano.[987] Reiterando los argumentos expuestos en la primera sentencia que dictó, el Tribunal dijo: "*No obstante, atestado sea desde ahora en cuanto excluye la prosperidad de la tutela, la situación demostrada en este asunto no ha sido ajena a la jurisdicción constitucional, que en pretérita decisión impartió las órdenes a las autoridades estatales orientadas precisamente a superar esa violación generalizada y persistente de los derechos fundamentales de los internos, uno de ellos, se insiste, el ahora accionante.* || *En efecto, la Corte Constitucional, desde hace más de dos lustros declaró la existencia del estado de cosas inconstitucional en las prisiones mediante un pronunciamiento que comportó el reconocimiento de la sistemática vulneración o amenaza de violación de los derechos fundamentales de los reclusos; supuesto con apoyo en el cual instó a las autoridades competentes a la adopción de medidas orientadas a garantizar las condiciones de vida dignas en los penales. En concreto, tratándose de lo que interesa destacar, en la sentencia T-153 de 1998* […] || *En este orden de ideas, resulta forzoso colegir que la situación noticiada en estas diligencias ya fue objeto de decisión, porque independientemente de que el accionante Mesa Rosero no hubiese sido parte en esa pasada acción pública, inclusive, que tampoco estuviese privado de la libertad para la data de emisión del pronunciamiento, surge incontrastable ante la declaración efectuada en el precedente reseñado que estuvo orientado a superar una situación inconstitucional que ahora simplemente indica que persiste. En consecuencia, la tutela interpuesta ahora no es viable porque lo pertinente ante la continuidad en la violación sistemática de los derechos fundamentales de los internos es pretender de la Corte Constitucional, dentro de la órbita de sus competencias, que se promuevan las acciones de seguimiento correspondientes; incluso y, alternativamente, ante el funcionamiento de primera instancia que conoció de dicho asunto, si resulta del caso, propiciar el incidente de desacato de que trata el artículo 51 del Decreto 2591 de 1991.* || *De acuerdo con lo argumentado, entonces, el Tribunal denegará el amparo impetrado, máxime que estas diligencias es pretendido, no para obtener el mejoramiento de las condiciones de la reclusión, sino para obtener una excarcelación que con apego al ordenamiento jurídico, tratándose de condenado a pena privativa de la libertad, debe reclamarse del funcionario a disposición del cual se encuentra y con fundamento en alguna de las causales que habilitan la cesación de la excarcelación reclamada, esto es, bien por cumplimiento de la pena o por vía de los mecanismos sustitutivos de la sanción restrictiva de tal derecho fundamental, desde luego, siempre que se satisfagan los requisitos previstos para los mismos.* || *No obstante, la Sala ordenará expedir copias de la demanda de tutela y de este pronunciamiento con destina a la Sala Civil del Tribunal Superior de Medellín, autoridad que conoció en primera instancia de la acción de tutela objeto de revisión por la Corte Constitucional en la sentencia T-153 de 1998, así como a esta última*

[987] Tribunal Superior de Bogotá, Sala Penal, sentencia 2 de agosto de 2012 (MP Marco Antonio Rueda Soto; AV Carlos Héctor Tamayo Medina). Expediente, T-3647294, folios 237 a 262.

Corporación en cita, con miras a la verificación del cumplimiento de las órdenes impartidas." El Magistrado que originalmente había salvado su voto, sostuvo que en esta oportunidad sólo lo aclaraba.[988]

Con relación con la violación al derecho a la salud, la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, resolvió nuevamente con los mismos argumentos expuestos inicialmente, incluso, con el mismo gazapo cometido en la versión inicial, anulada por la Corte Suprema de Justicia. Dijo la nueva sentencia, subrayando los nuevos argumentos que se expresaron: "Dice la sentencia de la Sala Penal del Tribunal: "[…] *el apoderado del accionante sólo adujo que Mesa Rosero hace varios años sufrió el accidente en el cual padeció la fractura de ambos brazos, razón por la cual desde entonces presenta problemas de movilidad de tales miembros. De igual modo, que en el establecimiento no ha recibido el tratamiento adecuado; sin embargo, en los posteriores apartes del estricto de tutela admite haber sido atendido en varias oportunidades por medicina general para exteriorizar la inconformidad con el criterio del galeno que lo atendido* [sic], *en cuanto no ha accedido a la solicitud de aquél de su remisión al especialista en ortopedia. || En síntesis, la atención que reclama no ha correspondido en manera alguna a un tratamiento, examen o medicina que le haya sido prescrita y negada, sino a una valoración que Correa Fonseca* [sic] *estima, en contravía del criterio del médico tratante, que resulta necesaria. En consecuencia, por esta causa no puede admitirse que resultó vulnerado el derecho fundamental referido, máxime que el Director del establecimiento penitenciario y carcelario de Bogotá señaló que los servicios médicos de los internos, tanto los incluidos como los excluidos del POS se encuentran cubiertos por las entidades con las cuales fueron suscritos los respectivos contratos aún vigentes, por intermedio de las cuales han sido atendidas las consultas por gastritis, faringitis y amigdalitis.*"

En esta ocasión se añadió un capítulo para dos consideraciones finales. Hizo relación a la intervención del Director de la cárcel Modelo, en especial, a la entrega del kit de aseo y una colchoneta, al concepto favorable que se le ha dado a la comida, y al propósito de realizar reparaciones locativas en el establecimiento. E indicó que, de acuerdo con las reglas aplicables, si bien es cierto que al Juzgado de Ejecución de Penas correspondiente debe hacer "[…] *la verificación del lugar y condiciones en que se debe cumplir la pena o la medida de seguridad, el ordenamiento jurídico no le atribuye facultad alguna para adoptar correctivos cuando advierta deficiencias en dicho ámbito.*"

3.2.6. *Impugnación* (Expediente T-3647294). La decisión judicial de primera instancia fue impugnada por Wilfredo Mesa Rosero, mediante

---

[988] Dijo la aclaración al respecto: "Aunque en pasada oportunidad salvé el voto, esta vez no encuentro motivo para hacerlo, toda vez que según el informe rendido por el director del establecimiento carcelario, no allegado para la fecha en que se profirió el fallo anulado, observó que se están implementando varias medidas tendientes a conjurar la situación." Expediente, T-3647294, folio 262.

apoderado, con base en las mismas razones que se controvirtió inicialmente la sentencia que fue anulada. Por considerar que el juez ha debido pronunciarse de fondo acerca de las violaciones presentadas y probadas[989] y por considerar que sí hay violación al derecho a la salud. Al respecto, se alegó lo siguiente: "[…] *la necesidad de remitir al señor Mesa Romero a un ortopedista sí fue identificada por el médico tratante. Es precisamente porque el médico general de La Modelo carece de la especialidad, el conocimiento, o los espacios suficientes, que no se le ha podido otorgar el tratamiento necesario para aliviar los dolores de mi defendido, la poca movilidad que tiene en sus brazos. En esta medida, la obstaculización de la remisión configura una vulneración al derecho fundamental a la salud, y refleja un trato cruel, inhumano y degradante* […]". Finalmente, se indicó que es deber del juez de tutela resolver la petición de excarcelación, puesto que "[…] *ningún juez penal tiene las atribuciones legales para decretar la excarcelación del señor Mesa Rosero por el hecho de estar sometido a tratos crueles, inhumanos y degradantes. Como bien lo identifica [el juez de primera instancia], las causales que actualmente se establecen para este tipo de solicitud no permiten tomar decisión alguna con base en las condiciones de reclusión en las cuales debe darse cumplimiento a una medida restrictiva de la libertad. […] || […] resulta evidente, que la legislación penal no ofrece ningún tipo de medida, como la excarcelación, que permita dar solución inmediata a la vulneración grave de derechos fundamentales que debe soportar el señor Mesa Rosero. Frente a esta falencia, la respuesta tradicional por parte de la jurisdicción constitucional, como aquella adoptada en la sentencia T-153 de 1998, ha conseguido en ordenar la refacción de nuevos establecimientos de reclusión. Sin embargo, aunque este tipo de decisiones tienen un impacto estructural muy fuerte en la medida en que han dado lugar al aumento de la capacidad del sistema penitenciario, las mismas no se han traducido en el goce efectivo de los derechos de las personas presas. Por el contrario, la situación se ha agravado, hasta el punto de que el [juez de instancia] haya confundido los tratos crueles, inhumanos y degradante que se derivan de las actuales condiciones que debe soportar la población reclusa, con la continuidad del estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte en 1998. Además, debe resaltarse que las medidas estructurales desnaturalizan la protección que define el propósito de la acción de tutela, pues el peso y duración de la reforma estructural deber ser soportado precisamente por las personas que solicitan el amparo constitucional. || Es por lo anterior que se le solicita a la Corte Suprema de Justicia que ordene la excarcelación de mi*

[989] Se dijo al respecto: "(i) Los supuestos para que se dé la cosa juzgada constitucional en sede de tutela, en relación con la sentencia T-153 de 1998, no son aplicables en este caso de la referencia. (ii) Si bien hoy en día existe una situación tan grave como la que la Corte pudo observar en 1998 o incluso peor, las indebidas condiciones de reclusión que actualmente dan lugar a la ocurrencia del TCID en contra de la población reclusa, se dan en un contexto distinto, con nuevas dimensiones y por razones diferentes. (iii) […] la sentencia T-153 de 1998, junto con la aparente permanencia del ECI declarado en ese entonces, no autoriza a los jueces de la jurisdicción constitucional a que se nieguen a estudiar de fondo las pretensiones de casos similares, salvo que se quiera incurrir en una vulneración del derecho de acceso a la justicia." Impugnación, Expediente T-3647294, folios 199 a 210.

defendido en los términos del petitorio del escrito de tutela, solicitud que no excluye la posibilidad de que se adopten otras medidas que protejan el interés colectivo. […].” La impugnación echó de menos la información que han debido entregar las autoridades competentes, en lugar de pretender invertir la carga de la prueba y exigir al accionante que fuera él, en su condición de persona privada de la libertad, el que estableciera las pruebas necesarias y pertinentes y las aportara. El único informe aportado fue el del Director de la cárcel Modelo, el cual, se reclamó, fue presentado extemporáneamente y no debería ser considerado. Por último, se advirtió que el Plan de construcción de cárceles por el Ministerio de Justicia y del Derecho no es adecuado, en la medida que no son soluciones estructurales y duraderas. Se dijo al respecto: “*En primer lugar, es de recordar que, aunque es valioso que el Gobierno haya realizado un plan de construcción y refacción carcelaria, el índice actual de hacinamiento es del 40,2%. Esto demuestra, a grandes rasgos, que la creación de nuevos cupos es una apuesta insuficiente frente a la problemática general del sistema penitenciario y carcelario, la cual demanda más que la simple construcción de nuevos centros de reclusión*.”

En la impugnación se presentaron, además, los siguientes argumentos. Se reconoce que el kit de aseo y la colchoneta son un ‘*avance innegable*’, pero se advierte que “[…] *de ninguna manera puede considerarse que esta acción repara, suspende, o da término a las condiciones indignas de vida o a los [tratos crueles, inhumanos y degradantes] que debe soportar mi cliente. Como fue desarrollado in extenso en la acción de tutela, las indebidas condiciones de reclusión que refleja la Cárcel Modelo de Bogotá, las cuales nunca han sido controvertidas, se explica a partir de múltiples factores.* […] *resulta evidente que el otorgamiento de una colchoneta no evita que el señor Mesa Rosero deba dormir en el piso tolerando temperaturas extremas con otros 60 internos, y que un kit de aseo (jabón, champú y crema de dientes) no remedia el hecho de que dicho útiles deben ser usados en zonas húmedas insuficientes y sobrepobladas, caracterizadas además por malos olores y una falta de sanidad generalizada*.”

El accionante, mediante su apoderado, sostuvo que el Estado no tiene derecho a someterlo a tratos crueles, inhumanos y degradantes, ni siquiera temporalmente, mientras se resuelven los problemas estructurales. Se alega que “[…] *los remedios que pretende adoptar la Dirección de la Cárcel Modelo para dar solución a los tratos crueles inhumanos y degradantes que debe soportar mi poderdante, no protegen de forma inmediata sus derechos. Por el contrario, consisten precisamente en programas de mejoramiento a través de algunas modificaciones a las condiciones de reclusión de la Cárcel Modelo, sin determinar con certeza cuándo serán celebrados los aducidos contratos, y menos, cuándo serán entregados los productos contratados.* || *Lo anterior convierte la situación bajo estudio en un caso tradicional de aplicación progresiva de derechos a través de una reforma estructural, excluyendo otros tipos de reparación que, como la excarcelación, sí protegen de forma inmediata los tratos crueles, inhumanos y degradantes que sufre el*

señor Mesa Rosero. En otras palabras, ni la Dirección de la Cárcel Modelo ni el fallo impugnado, explican o siquiera discuten por qué mi cliente debe asumir la carga de soportar condiciones de vida infrahumanas mientras el establecimiento es reformado. Esto último, a pesar de las precisiones señaladas en torno a la exigibilidad directa de los derechos de las personas presas."

Por último se hace referencia al "[…] *indigno régimen de comidas, en donde los internos pasa más de 12 horas diarias sin recibir alimentos, en que: (i) esto se encuentra aprobado por la Resolución 3034 de mayo 30 de 2005; y (ii) que la realización del procedimiento de conteo de los internos durante el día, que guarda estrecha relación con la necesidad de dar la cena a más tardar a las 2:00 pm pues se requiere que las puertas de los pasillos se cierren a las 5:00 pm, responde a un criterio de seguridad y de dificultad aprobado por la Corte Constitucional en la sentencia T-825 de 2009*." La impugnación cuestiona el uso que hace el Director de la Cárcel de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, pues ella se ocupa del derecho de petición y el derecho y su relación con el fin resocializador de la pena. Solicita a la Corte Suprema que considere la situación fáctica que se le presenta y la evalúe a la luz de toda la jurisprudencia aplicable, como la sentencia T-190 de 2003.

3.2.7. *Decisión de segunda instancia* (Expediente T-3647294). La Sala de Decisión de Tutelas de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, resolvió confirmar la decisión de primera instancia de negar la tutela de los derechos fundamentales invocados por Wilfredo Mesa Rosero.[990] La Corte Suprema de Justicia reconoce que es un hecho '*notorio el hacinamiento que están viviendo los reclusos de ese penal*', de conformidad con la respuesta del propio Director, "[…] *el cual supera el cien por ciento de los cupos disponibles*." Pero a la vez, resaltó las acciones orientadas a mejorar la situación del accionante, como la entrega de la colchoneta, la existencia de criterios para dar comida de calidad, la existencia de horarios de acuerdo con las necesidades de seguridad y el acceso a servicios de salud que ha tenido el accionante. En cualquier caso, se consideró que tenía razón el juez de instancia al considerar que se trataba de la misma situación evaluada por la Corte Constitucional en el año 1998. Dijo al respecto la sentencia,

> "De acuerdo a las circunstancias que afronta tanto el accionante como el resto de penados, resultan acertadas las órdenes dadas por el a quo, ya que la Corte Constitucional en la sentencia T-153 de 1998, declaró la existencia del estado de cosas inconstitucional en las prisiones del país, y esa situación hasta la fecha no se ha superado. Con independencia de que el quejoso no hubiera estado privado de la libertad para esta época, lo cierto es que el precedente estuvo encaminado a superar una

[990] Expediente, T-3647294, segundo cuaderno, folios 21 a 35.

> problemática institucional que todavía persiste y que ha vulnerado sistemáticamente los derechos de los reclusos de todo el país."

No obstante, a pesar de considerar que no era procedente la tutela invocada y que la situación de colapso carcelario ya había sido objeto de estudio por parte de la jurisprudencia constitucional en 1998, la Corte Suprema de Justicia resolvió "[…] *instar al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, para que inicien conjuntamente las gestiones necesarias tendientes a garantizar a los reclusos de la penitenciaria La Modelo de esta ciudad, condiciones de subsistencia dignas y humanas, tales como disminuir el índice de hacinamiento y mejorar su estado sanitario.*" En cualquier caso, para la Corte no es posible pensar en una excarcelación. Para la Corte, "[…] *de ninguna manera puede entenderse que con ocasión de la problemática de hacinamiento, el interesado tenga derecho de forma inmediata a su libertad, pues como este lo advierte, se encuentra privado de ella en virtud de un proceso penal dentro del cual resultó condenado y cuya sentencia está ejecutoriada. || Además, el accionante no acreditó haber presentado solicitud de libertad ante el despacho judicial que vigila su pena, es decir, no existe ningún presupuesto del cual deduzca la obligación constitucional de atender las peticiones presentadas por el actor.*"

4. Acción de tutela contra el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Medellín, '*Bellavista*' (Expediente T-3645480)

4.1. Hechos, fundamentos y solicitud. El veintiséis (26) de julio de dos mil doce (2012), Víctor Alonso Vera, un recluso que por las condiciones de hacinamiento debe dormir en un baño, al lado de la basura, donde hay malos olores y condiciones higiénicas inadecuadas, interpuso acción de tutela en contra de la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, Director Regional Noroeste del INPEC y contra el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Medellín, 'Bellavista', solicitando el amparo de sus derechos a la vida, la salud y la integridad física y mental.[991] Dijo la acción de tutela,

> "Me encuentro en este penal a órdenes de las autoridades judiciales pertinentes; el INPEC me tiene durmiendo en el baño en gravísimas condiciones de sanidad; existen goteras, humedades, malos olores al lado de la basura, etc. Corro el peligro de adquirir una enfermedad de pulmón –bronquitis, tuberculosis, etc. –. Mi vida corre peligro. Ello sucede en el pasillo […] planta uno, patio N° 8, Cárcel Nacional Bellavista. El hacinamiento es de un 600% y el penal es para tan sólo 1500

[991] Expediente T-3645480, folios 1 a 5.

presos; […]”

4.1.1. El accionante relató que muchos de sus compañeros de cárcel están en condiciones similares a las suyas, condiciones ‘*infrahumanas*’. No obstante, sostuvo, sólo se les han hecho promesas. Dijo al respecto: “[…] *Yo acudí a la oficina de derechos humanos de este penal y nos informaron que* […] *teníamos derecho a que nos traten en condiciones dignas; [que] el hacinamiento no es [su] culpa, el problema es de presupuesto; la oficina de derechos humanos informa que el mismo Ministerio del Interior y de Justicia estuvo en este penal y prometió de todo a los detenidos, incluso presupuesto para instalar puestos de centros educativos de formación académica superior;* […]”.

4.1.2. El accionante manifiesta que es imposible estar reclamando todo el tiempo, a nombre propio y el de sus compañeros, sus derechos fundamentales claramente violados. Pero indica lo que reclaman: “[…] *útiles de aseo personal, espumas, arreglos de goteras, pintura, reparación de las instalaciones físicas del patio* [que] *deterioradas se encuentran por la desatención del Estado y los administradores, que se han hecho los de los oídos sordos; se requieren televisores en los pasillos, y más medios de ocupación en los patios* […] *en asuntos educativos y laborales,* […]”; “[…] *solicitamos clasificación de internos entre paramilitares, guerrilla y presos sociales; ello contribuye a la totalidad de pacificación* […]”. El accionante asegura que los jueces de tutela ya han ordenado algo similar en cuanto a la clasificación de presos con ocasión de la cárcel Modelo de Bogotá, por lo que pide a los jueces que se enteren de la existencia de dicha decisión judicial, para que la puedan aplicar para la Cárcel de Bellavista.

4.1.3. El accionante, Víctor Alonso Vera, señaló que los reclusos han manifestado sus reclamos ante varias administraciones carcelarias, pero la solución ha sido siempre insuficiente y la misma: traslados. Dijo la acción de tutela al respecto: “[…] *no ha sido posible la atención a los detenidos y familiares, la solución ha sido trasladarlos a otros penales y alejarlos de sus seres queridos, como retaliación a múltiples tutelas y denuncias; a la Procuraduría y la Defensoría y la Personería;* […]”.

4.1.4. Finalmente, resalta esta Sala de Revisión que en su acción de tutela, Víctor Alonso Vera solicita que no se tomen represalias en su contra o de sus compañeros por haber solicitado la protección de sus derechos. Dijo expresamente: “[…] *solicito no tomen represalias con ningún interno por toda esta documentación de tutela; acudo a la buena fe de los magistrados y de los mismos funcionarios accionados* […]”

4.1.5. El accionante solicita la protección de sus derechos fundamentales invocados y los de los demás internos recluidos en los pasillos ‘*inglaterra*’, ‘*mayami*’ y ‘*usa*’, patio N°8, plantas 1 y 2 y ordenar que sean protegidas su vida, su salud e integridad física y moral. Solicita que se ordene al Gobierno

Nacional tomar las medidas necesarias para arreglar la planta física del centro en que se encuentra recluido, destinando para ello los recursos que se requieran.

4.2. Intervenciones. La Sala Penal del Tribunal Superior de Medellín vinculó al proceso al Director Nacional y al Director Regional del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC; al Director Establecimiento Penitenciario y Carcelario Bellavista, Bello, Antioquia; al Director de la Unidad Permanente de Derechos Humanos de la Personería de Medellín; al Defensor del Pueblo; al Procurador General de la Nación; a la Presidencia de la República; al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Ministerio del Interior.

4.2.1. La Secretaría de la Presidencia de la República, mediante apoderada, solicitó al juez de tutela que la entidad fuera desvinculada, por '*falta de legitimación en la causa por pasiva*'. Sostuvo que "[…] *es evidente que el demandante invoca la protección de sus derechos fundamentales presuntamente vulnerados, entre otras personas, por la Presidencia de la República, sin que demuestre siquiera 'sumariamente' en qué consiste la acción u omisión en que ella ha incurrido y que se relacione con lo pedido en la tutela, de manera que el juez de tutela no podría dar una orden perentoria a mi representada para que se restablezcan los derechos fundamentales presuntamente vulnerados al actor, entre otras razones, porque la Presidencia de la República no es la autoridad competente para atender tales requerimientos, ni es la responsable de la prestación de los servicios solicitados, conforme con sus funciones constitucionales y legales.* ‖ […] *la Presidencia de la República no es la autoridad responsable de las conductas presuntamente constitutivas de vulneración de los derechos fundamentales del actor y, en consecuencia, la tutela no puede ser concedida contra mi representada.*"[992]

4.2.2. La Directora de Política Criminal del Ministerio de Justicia y del Derecho, Giovanna Prieto Cubillos, participó en el proceso de la referencia para solicitar que se desvincule al Ministerio por falta de legitimación en la causa por pasiva.[993] Se dice que "[…] *la vinculación del Ministerio de Justicia y del Derecho en el caso sub judice, conlleva una indebida legitimación en la causa por pasiva, toda vez que, conforme con el Código Penitenciario y Carcelario, todo lo referente al régimen dotación de elementos para las celdas, concierne única y exclusivamente a la Dirección del INPEC, bajo una potestad discrecional que ejerce con total apego al principio de legalidad y en uso de la autonomía administrativa que le concede la ley.*"

4.2.3. La Directora Regional Noroeste del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, Diana Carmenza Rúa Betancur, solicitó al Tribunal Superior, que se "[…] *abstenga de emitir pronunciamiento en contra de la*

[992] Expediente T-3645480, folios 31 a 36.
[993] Expediente T-3645480, folios 37 a 45.

Dirección Regional Noroeste, INPEC, por no existir violación alguna de Derechos Fundamentales."[994] Para la Dirección Regional, las soluciones requeridas no son asuntos de competencia de su oficina. Dijo al respecto: "*Para efectos de ubicar a los internos en todos los establecimientos funciona un órgano colegiado denominado junta de asignación de patios y celdas, este grupo es el encargado de estudiar las solicitudes de cambios de patio, por tanto en el evento que un interno quiera que le sea efectuado un cambio de patio debe dirigir su petición ante el Comando de Vigilancia o Director del Establecimiento, para que la junta citada estudie la viabilidad o no de cambiarlo de patio, dejando claridad que esta sede regional no es competente para ordenar estos cambios.* || *Desde el establecimiento podrán informar la distribución actual de los patios y la destinación de estos, indicando el lugar en el cual están ubicados los internos y si están en un lugar en el cual están los internos que es encuentran en mediana y mínima seguridad.*"

4.2.4. El Director de la Cárcel Bellavista de Medellín, el Mayo (r) Fabián Ríos Cortés, solicitó a la Sala Penal del Tribunal Superior de la Ciudad, que se declare la *nulidad*, por falta de integración del contradictorio por pasiva, y si no, que se desvincule del proceso de acción de tutela al Director de la Cárcel Bellavista.[995] Para el Director, "[…] *del cuerpo de la demanda se advierte –si bien no de una forma fácil y apacible– que los desencuentros e inconformidades en materia de sus derechos fundamentales, los dirige el accionante contra todas estas entidades, pero no de una forma apodíctica contra Bellavista, la Cárcel en la cual se halla confinado*". Solicitó además, que se 'declare la temeridad' en contra del actor de la presente y en contra del interno Marín David Alonso por haberse interpuesto la misma acción ante los Juzgados 1° Penal del Circuito de Medellín, Segundo de Penas del Circuito de Bello, y al Tribunal Superior de Medellín, y en consecuencia, se decida desfavorablemente la acción. Solicita "*que* [sea] *declarada la temeridad, en consecuencia se les imponga la sanción de multa hasta el máximo que sea permitida, dada la recurrente y sistemática actitud de interponer acciones de tutela contra el INPEC y de las autoridades referidas.*" El Director de la Cárcel sostuvo: "*Comoquiera que del texto de la tutela se desprende una inescindible relación con reiteradas tutelas que ha interpuesto el señor David Marín Alonso, solicitó desde ya al Magistrado hacer uso de las medidas que le concede el Decreto 2591 de 1991.* || […] || [Por ejemplo] *la acción de tutela* […] *en la cual, con la misma letra (igual manuscrito), se quiso por parte del allí accionante, señor David Marín Alonso, vincular a las mismas autoridades que en principio también se pretendió en la acción de tutela que ahora se debate, valga decir, Gobernación de Antioquia, Alcaldía de Medellín, Oficina Víctimas de la Fiscalía, y medios radiales y televisivos de Medellín, así mismo, son también coincidentes las siguientes pretensiones*."

El Director del Establecimiento, sin embargo, dio cuenta a la Sala del Tribunal de la grave situación de hacinamiento que existe en la Cárcel, al

[994] Expediente T-3645480, folios 46 a 47.
[995] Expediente T-3645480, folios 48 a 64.

remitirle copia de una comunicación que, en calidad de Director, le había enviado el cuatro (4) de mayo de dos mil once (2011) al Presidente del Consejo Seccional de la Judicatura, en la que se refirió al asunto. Dice la comunicación: "*Cordial Saludo.* || *Las graves condiciones de hacinamiento que soporta este Establecimiento Carcelario dan cuenta de un número muy cercano a los siete mil (7000) internos, por encima de la capacidad instalada (dos mil cuatrocientos [2400], situación que amenaza seriamente con sobrepasar la seguridad y la estabilidad del reclusorio, sin dejar de lado el progresivo nivel de descontento por parte de la población detenida, empeorada además porque el número de los funcionarios para atender tal demanda, paradójicamente, ha disminuido. Agudiza lo anterior, el cierre temporal que soporta el pabellón de comunes de la Penitenciaria de Itagüí y que impide la destinación hacia allí de detenidos. Por todas estas razones, le ruego dar instrucciones a los jueces penales y los fiscales tendientes a trasladar a los detenidos actuales y futuros hacia el ERON PDREGAL con el único fin de aliviar el crecimiento casi geométrico de esta población en la Cárcel Bellavista y evitar otros potenciales e inminente perjuicios, como fugas o amotinamientos. Igualmente le solicito se agende una reunión con los jueces de penas fiscales y jueces de control de garantías con el propósito de sensibilizar la problemática con la profundidad y urgencia que demanda.*"[996]

4.2.5. La Procuraduría General de la Nación, mediante apoderada, indicó que esa institución no ha violado los derechos del accionante, por cuanto (i) no hay quejas de Víctor Alonso Vera en la Coordinación del Grupo de derechos humanos de Antioquia; (ii) por haber expedido la Directiva 017 del quince (15) de diciembre de dos mil once (2011) [Directrices para la protección de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad],[997] y (iii) por "*las múltiples atenciones que en materia carcelaria se han atendido en la Procuraduría Regional de Antioquia, en lo que va corrido del presente año* [2012]".[998]

4.3. Decisión de instancia (Expediente T-3645480). El nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012), la Sala de Decisión Constitucional del Tribunal Superior de Medellín, resolvió tutelar el derecho a la dignidad del señor Víctor Alonso Vera.[999] Para la Sala del Tribunal, vistos los hechos alegados –nunca negados por las entidades vinculadas al proceso, y en cambio sí reconocidos por estas–, […] *en entender* [del Tribunal] *ninguna duda surge respecto a las condiciones infrahumanas en que se encuentra preso el accionante.* || *Así pues, ineludible resulta aceptar que al señor Víctor Alonso Vera, se le está vulnerando el derecho fundamental a la dignidad humana, lo que fue aceptado tácitamente en los pronunciamientos expuestos por los*

---

[996] Expediente T-3645480, folio 54.
[997] Expediente T-3645480, folios 75 a 80.
[998] Expediente T-3645480, folios 65 a 83.
[999] Tribunal Superior de Medellín, Sala de Tutela, sentencia del 9 de agosto de 2012 (MP Pio Nicolás Jaramillo Marín). Víctor Alonso Vera contra la Cárcel Bellavista de Medellín y otros. Expediente T-3645480, folios 88 a 95.

demandados, quienes se limitaron a argüir incompetencia frente al fenómeno he hacinamiento que aqueja al accionante, pero cuidándose de referir directamente a la situación de miseria que está viviendo el sentenciado y las constantes molestias que debe soportar en el baño donde debe dormir; en fin, nada se planteó al respecto tendiente a corroborar o desmentir las afirmaciones del actor, y mientras tanto se continúa con la vulneración de su derecho fundamental a la dignidad humana." Indicó el Tribunal que si bien desde la sentencia T-153 de 1998 constató un estado de cosas inconstitucional en las cárceles de Colombia, ésta se mantiene, como lo ha sostenido la Corte Suprema de Justicia en sentencia del veintisiete (27) de marzo de dos mil doce (2012). En consecuencia, ordenó que en el plazo improrrogable de un mes, de conformidad con sus competencias, definan un plan de trabajo a fin de que, en el plazo perentorio de dos (2) años, en caso de remodelaciones o ampliaciones, o de tres (3), si se trata de obra nueva; amplíen el cupo penitenciario del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario, Bellavista –EPMSC– y reubiquen al accionante en estos nuevos espacios, según las consideraciones expuestas en esta decisión. Mientras dicha solución se materializa, el señor Director Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario, Bellavista –EPMSC– le brindará condiciones dignas de internación al señor accionante. No obstante, aclaró el Tribunal Superior que las soluciones estructurales no pueden dar lugar a que no se tome una medida de protección individual, por eso dijo que "[…] *mientras dicha solución definitiva se materializa, es necesario que al interno Víctor Alonso Vera se le modifiquen las condiciones de reclusión, para lo cual se dispondrá que el señor Director del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario 'Bellavista' –EPMSC– de inmediato brinde condiciones dignas de internamiento.*"

5. Acción de tutela contra el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Popayán, '*San Isidro*' (Expedientes T-375561, T-3759881, T-3759882). Tres (3) de las acciones de tutela acumuladas para ser resueltas mediante la presente sentencia se dirigieron contra la Cárcel San Isidro de Popayán y demás autoridades carcelarias correspondientes. En los tres (3) casos se niegan las solicitudes de tutela presentadas, por considerar que se trata de un asunto estructural el que origina el malestar de los accionantes y que, por tanto, no les corresponde a los jueces de tutela resolverlos.

5.1. Expediente T-375561

El cinco (5) de septiembre de dos mil doce (2012), el señor Luis Enrique Leal Sosa presentó acción de tutela en contra del "[…] *Ministerio de Justicia, el Congreso de la República, los jueces de ejecución de penas de Popayán, el Concejo de Disciplina, la Oficina Jurídica del EPCAMS de Popayán* [San Isidro]", por considerar que estas entidades le vulneran el derecho al mínimo vital, el núcleo familiar, el respeto a las normas consagradas a su favor: el principio de favorabilidad, la presunción de inocencia y la libertad

individual.[1000] La acción fue tramitada por el Tribunal Superior de Popayán.[1001]

5.1.1. Hechos, fundamentos y solicitud (Expediente T-375561). La acción de tutela del señor Leal Sosa alegó que sus derechos fundamentales están siendo vulnerados en los siguientes términos,

> "Como es de conocimiento de las tres ramas del estado a nivel nacional e internacional, las cárceles colombianas se encuentran totalmente hacinadas. En el EPCAMS de Popayán el sobrecupo ya casi alcanza el 50% y en alza. Esto ha desatado una indiscriminada violación a los derechos humanos. Circunstancia que se volvió insostenible. Esto, producto de las pésimas políticas de prevención, resocialización y descongestión: pues a pesar de nuestros delitos grandes o leves, desde ningún punto de vista hemos dejado de ser seres humanos y la CN protege nuestros derechos fundamentales que son agredidos a diario, como el respeto a la dignidad humana, a no ser objeto de humillaciones, tratos crueles e inhumanos.
>
> Su señoría, es de suma importancia destacar los diferentes tratados como el pacto de San José y dentro del bloque de constitucionalidad, los cuales deben conciderarcen (*sic*)[1002] no como simples expectativas consignadas en la ley, sino como verdaderos mandatos de optimización, hacia el que debe propender la justicia en nuestro caso concreto. || El sobre cupo causado por las frágiles políticas ha desatado un hacinamiento sin precedentes en el país. Esto viola el derecho internacional humanitario, por eso me amparo en los decretos de ley para que se me protegen mis derechos, como las condiciones de habitabilidad resocializadora, la salud, alimentación, tener un espacio digno de convivencia."

El accionante cuestiona la posibilidad que tiene de recibir beneficios para su libertad a algunos delincuentes que afectan de manera grave a la sociedad, a los que se les evita el deber legal de estar pagando la pena en un establecimiento que implica la violación de su dignidad humana, a la vez que a personas que han cometido otros actos delictuales de menor daño social (como la venta de 'mercancía pirata' —música en *cd* o ropa con marcas ajenas) no se les da posibilidad de tener detención domiciliaria. Dice la acción de tutela al respecto,

---

[1000] Expediente T-375561, folios 1 a 4.

[1001] La acción de tutela se presentó ante la Corte Suprema de Justicia, Corporación que, por las reglas de reparto, la remitió al Tribunal Superior de Popayán, Sala Civil y de Familia, despacho que finalmente admite la acción de tutela y la tramita. Expediente T-375561, folios 5 a 13.

[1002] El texto original de la acción de tutela tenía algunos errores de ortografía, la mayoría fueron editados, para hacer más fácil su lectura en el ámbito jurídico.

> "En mi caso me siento desprotegido de las instituciones y por eso interpongo esta tutela: pues somos el reflejo de un estado que por décadas ha abandonado a sus hijos: el desplazamiento forzado, el hambre, la zozobra, la falta de salud, educación, empleo digno, etc., ha hecho que miles de madres y padres cabeza de hogares se vean obligados a vivir del famoso rebusque y por lo tanto, esto hace que los trabajadores informales se conviertan en delitos: ejem, el comercio de *sidis* piratas o vender ropas con marquillas ajenas. ¿Por qué a este tipo de infractores no se les da prisión domiciliaria, mientras asume su juicio siempre y cuando cumpla los requisitos objetivos y subjetivos? Hay muchos delitos que no afecta a la comunidad de manera física o material porque infringen la ley de manera accidental, culposa, contravencional. Sin embargo, son recluidos en centros carcelarios y es [ahí] donde se alimenta el hacinamiento, no respetando la presunción de inocencia porque queda reseñada para toda la vida, alimentando el odio y el resentimiento porque somos confinados como animales y a tratos crueles e inhumanos."

Para el señor Leal Sosa el hacinamiento es un problema estatal al que se somete a las personas de manera discriminatoria. No todas las personas son sometidas, por igual a las violaciones a los derechos a la dignidad humana. Dice la tutela sobre esta cuestión,

> ¿Para qué se ha generado normas de descongestión si no las cumplen? Como la vigilancia electrónica, la detención domiciliaria: pues para los administradores de justicia somos peligrosos a menos que sea un político, juez, policía, militar, sacerdote o que tenga mucho dinero como los Nules, alcaldes, gobernadores y, sin embargo, estos no son peligrosos para la sociedad –así hayan muerto niños, ancianos, etc., porque lo que se han robado es del tesoro público. En nuestro caso los jueces de ejecución de penas omiten cualquier beneficio a nuestro favor. Convirtiéndose en verdugos más que en representantes de la justicia. Sin embargo, este estado es el que juzga y toma ventaja desde su órbita personal. Un ejemplo claro fue el de la reforma a la justicia, donde pretendían institucionalizar la corrupción."[1003]

Para el accionante, las violaciones sufridas deben ser resueltas de manera estructural; no existe una simple acción u orden que permita superar las condiciones que violan los derechos fundamentales de manera abierta y total en el sistema penitenciario en la actualidad. Se cuestiona especialmente la

[1003] La acción de tutela se presentó manuscrita y fue firmada por el propio accionante, señor Luis Enrique Leal Sosa.

lentitud de las actuaciones de la Administración. Dice la tutela,

> "Con mucho respeto Magistrados, pienso que el estado ya es hora de que se reestructure en todas sus dependencias, empezando por el Congreso de la República, que es de lo más corrupto, y que se generen leyes de reconstrucción y reconciliación nacional y en nuestro caso es crear un verdadero sistema resocializador donde el infractor tenga un apoyo integral para que cuando recobre su libertad sea útil a la sociedad. Es decir, que las prisiones colombianas sean verdaderos centros de capacitación profesional donde se le exija al recluso a estudiar con derecho a la rebaja de pena sin discriminación entre el condenado y el sindicado. Estamos ante una desgracia latente. La falta de espacios conlleva a un detrimento psicológico. En el EPCAMS de Popayán convivimos de a tres internos por cada celda cuando realmente son para dos internos por cada celda cuando realmente son para dos internos por cada celda. Teniendo que dormir uno en el piso frente de un sanitario sufriendo los flagelos del frio y la humedad, soportando que cada que alguien necesite ir al baño lo pisen. El hacinamiento ha causado la propagación de enfermedades como la TBC y VIH, el servicio de salud está colapsado, 'Caprecom' EPS no les paga a los médicos, y el estado no le da solución a esta problemática social. Por eso me acojo al derecho de igualdad art´. 13, CN y en cuanto a los planes de reinserción social y familiar.
>
> Los trámites administrativos son muy lentos hay internos que sobrepasan los dos años y no les resuelven el beneficio de mediana seguridad. Según la ley las resoluciones tienen un término de tres días para ser enviadas juzgado, pero en realidad se demoran de uno a dos meses y el Juez se demora de dos a cuatro meses para resolver. Los jueces tampoco tienen un criterio definido frente a la justicia. || [Por] todo lo expuesto solicito se reestablezcan nuestros derechos, nominados y conexos. El Ministerio de Justicia y que los jueces de ejecución de penas apliquen los beneficios de ley que rigen en la actualidad y se generen políticas en la prevención del delito."

El accionante resalta que "[…] *el INPEC ha protestado por el hacinamiento ante el Ministerio de Justicia, concretamente el día 12 de (07) julio de 2012, apoyado por varias regionales, como lo reportaron los medios de comunicación.*"

5.1.2. Intervenciones en el proceso (Expediente T-375561). El Tribunal Superior de Popayán vinculó a la Cárcel de San Isidro, INPEC; a los Juzgados Primero, Segundo, Tercero, Cuarto, y Primero y Segundo en descongestión de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad; al Representante legal del

Consejo Disciplinario EPCAMS San Isidro; al Fiscal General de la Nación; al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Congreso de la República de Colombia.

5.1.2.1. El Juez Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Popayán, Daniel Fernando Salazar Montenegro, participó en el proceso para solicitar ser desvinculado del proceso, por cuanto no se ocupa de vigilar el caso del accionante. Sin embargo, consideró que todo lo dicho por éste es cierto. Dijo el Juez,

> "En relación con los hechos de la presente tutela, se precisa que es de conocimiento público y aún de percepción propia, al realizar las visitas carcelarias a los diversos centros carcelarios en el Departamento del Cauca, que el problema de hacinamiento es real y que las personas privadas de la libertad no cuentan con todas las garantías que por dignidad les asiste para descontar las condenas con un fin resocializador. || No obstante lo anterior, consultada las directivas del INPEC este es un problema de *orden estructural* pues dicho organismo no cuenta con la logística para una eficaz y eficiente prestación del servicio carcelario; estamos ante un estado de cosas inconstitucional."[1004]

5.1.2.2. El Juez Cuarto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Popayán, Guillermo Ramírez Espinosa, participó en el proceso para indicar que él es el juez que vigila el proceso del accionante, pero que no ha violado derecho alguno, por cuanto éste no ha radicado petición o solicitud alguna.[1005] Dijo el Juez,

> "Este despacho vigila la pena impuesta al señor Luis Enrique Leal Sosa, quien fue condenado por el Juzgado Penal del Circuito de Calarcá, mediante sentencia del 3 de abril de 2008, a la pena de 33 años, 10 meses de prisión, más las accesorias de ley, por el delito de homicidio agravado y por porte ilegal de armas, sentencia confirmada por el Tribunal Superior de Armenia. || El accionante a este despacho no ha presentado petición alguna."

El Juez indicó que no tiene competencia para tomar las medidas solicitadas por el accionante en relación a las condiciones de reclusión,

> "[…] de la lectura de la acción de tutela presentada por el procesado, se tiene que con la misma busca se tomen medidas para descongestionar el Establecimiento Penitenciario, ante lo cual estos despachos judiciales no son competentes para tomar dichas decisiones, pues la competencia primordial es la de

[1004] Expediente T-375561, folio 27.
[1005] Expediente T-375561, folios 28 a 29.

vigilar la ejecución de la pena de los condenados, no pudiendo ordenar traslados a otros establecimientos, pues esa función radica en el INPEC.

Es importante anotar que este Juez es consciente de la situación penitenciaria que se está viviendo actualmente en el país, pues es de público conocimiento el hacinamiento que se vive en las cárceles de Colombia, no obstante, no podemos tomar medida *a motu proprio* con el fin de descongestionar las cárceles o algo similar, puesto que dichas acciones debe ser adoptadas por el poder legislativo al expedir leyes tendientes a mejorar la situación carcelaria, las cuales sí pueden ser aplicadas por los Juzgados de Ejecución de Penas.

Resaltamos que en varias oportunidades se ha oficiado al Director Nacional y Regional de INPEC, poniendo en conocimiento el hacinamiento que presentan los centros carcelarios del Cauca, relacionando los cupos de cada establecimiento y el nuevo efectivo de detenidos que tienen actualmente, donde se evidencia el sobrecupo, lo que ha sido constatado personalmente en las visitas carcelarias, pero no se ha obtenido respuesta de parte de las autoridades del INPEC. ”

5.1.2.3. El Juez Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Popayán, Héctor Marín Rodríguez López, participó en el proceso para solicitar ser desvinculado del proceso, por cuanto no se ocupa de vigilar el caso del accionante, ni tiene competencia “*para decidir las peticiones remitidas por él*”.[1006]

5.1.2.4. La Juez Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Popayán, María Liliana Orozco Sandoval, participó en el proceso para indicar que no se ocupa de vigilar el caso del accionante.[1007]

5.1.2.5. El Juez Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Popayán, en Descongestión, René Valverde Ortega, también participó en el proceso para solicitar ser desvinculado del proceso, por cuanto no se ocupa de vigilar el caso del accionante.[1008]

5.1.2.6. El Director de la Cárcel San Isidro de Popayán, TC (r) Gonzalo Alberto Barriga Flechas, participo en el proceso de la referencia para solicitar ‘*desvincular a esta dirección*’ puesto que “*la problemática del estado inconstitucional en las cárceles de Colombia no es a causa de las direcciones locales de los establecimientos carcelarios, para este caso Popayán. Esta*

[1006] Expediente T-375561, folio 30.
[1007] Expediente T-375561, folio 31.
[1008] Expediente T-375561, folios 32 y 33.

situación trasciende a políticas del Estado."[1009] Con relación al centro carcelario, el Director del mismo dijo,

> "De la lectura de los hechos que motivaron la presente acción de tutela se puede concluir que el hacinamiento dentro de este establecimiento carcelario es la consecuencia primordial a la violación de derechos fundamentales. || El establecimiento penitenciario de Popayán actualmente cuenta con dos infraestructuras, donde se alberga la población reclusa, a la cual se le ha dictado medida de aseguramiento por parte de autoridad judicial competente. || El establecimiento de reclusión del orden nacional (ERON) Popayán, cuenta con reglamento interno, contenido en la resolución 019 de abril 25 de 2005, reformado por el resolución 020 de marzo 08 de 2012, en lo que respecta a la distribución de la planta física.[1010]
>
> […]
>
> Las dos infraestructuras que se mencionaron anteriormente son Alta Seguridad y Mediana Seguridad. Cada una con una capacidad de alojamiento diferente. Alta Seguridad – 1556 internos; Mediana Seguridad – 900 internos. || […] en la resolución 020 de marzo 08 de 2012, alta seguridad cuenta actualmente con 10 pabellones, de los cuales 9 de ellos contiene un total de 82 celdas, donde existen dos camarotes en cemento (cama), un lavadero, baño y mesón. Cuyas dimensiones son de 2 mts x 4 mts = 8 metros cuadrados. Para una capacidad de 2 internos por celda. Para un total de 164 internos por pabellón del uno al pabellón 9. El pabellón 10 por infraestructura tiene una capacidad de 80 internos, con un total de 40 celdas, cada una de ellas habilitada para dos internos.
>
> *CUADRO COMPARATIVO*

PATIO	NÚMERO DE CELDAS	CAPACIDAD	NÚMERO ACTUAL INTERNOS
Uno	82	164	191
Dos	82	164	233
Tres	82	164	206
Cuatro	82	164	212
Cinco	82	164	193
Seis	82	164	243

[1009] Expediente T-375561, folios 34 a 40.
[1010] La intervención cita la Resolución 20 de marzo 8 de 2012; Expediente T-375561, folios 34 a 36.

Siete	82	164	242
Ocho	82	164	238
Nueve	82	164	143
Diez	40	80	48
Once	225	450	359
Doce	225	450	326
Trece	15 (comunitarias x 4)	50	32
Campamento	3	6	2
Celdas P	16	0	47
Novedades			11
Total		2512	2726[1011]

De acuerdo con los cambios introducidos en la política criminal y carcelaria, han hecho que el aumento de personas privadas de la libertad sea grande. || El aumento de personas recluidas en este establecimiento al igual que en todos los del orden nacional ha sido vertiginoso, por lo que el crecimiento de la población penitenciaria y carcelaria ha sido mayor que el de la capacidad del Sistema Penitenciario en su totalidad. Esta situación explica en gran medida la alta tasa de hacinamiento que actualmente existe en el INPEC.

Colombia es un estado social de derecho, donde se involucran las diferentes ramas e instancias del poder funciona como frenos y contrapesos de una compleja ingeniería constitucional que asegura, entre otras cosas la adecuada definición de un política criminal y carcelaria, respetuosa de los derechos y garantías propias de una sociedad democrática. Ninguno de los poderes del Estado es omnímodo. Ninguno puede actuar sin el reconocimiento y el respeto de las competencias y de las funciones de los demás. En tal medida, la actuación de todas las instancias del poder institucionalizado deben construir armónicamente las políticas públicas democráticas y participativas, que permitan el autogobierno de toda persona y de la sociedad en su conjunto. || La dirección de un establecimiento penitenciario como es el caso en particular de las manos atadas ante la situación de hacinamiento que se presenta actualmente en el país a causa de unas políticas del estado. Buenas o malas pero el reflejo de una administración estatal. Esta dirección debe cumplir y hacer cumplir las políticas del estado entre las cuales se encuentra los fines de la pena. Como es

[1011] La intervención da erradamente el resultado total de 2765, pero en realidad es 2726.

> el de apartar a la persona que comete una conducta pública y mantenerlo por los años que determine la rama judicial a través de los jueces de la república. || Esta situación es tan crítica y tan compleja que para poder dar con un responsable y así dar una solución, todo recaería en el estado colombiano a través de su estructura."

5.1.2.7. El Director de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho, Alejandro Gómez Jaramillo, participó en el proceso de tutela, para solicitar 'denegar' la acción de tutela en lo que respecta al Ministerio, por "*la falta de legitimación en la causa por pasiva*."[1012] Indicó que el INPEC, órgano encargado, es autónomo y responsable para resolver los asuntos solicitados por los accionantes. Dijo al respecto,

> "Esta Cartera no ha vulnerado ni amenaza con vulnerar los derechos del accionante en la medida que
>
> (i) El Ministerio de Justicia y Derechos no es competente ni funcional ni legalmente, para administrar los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país ni de decir en los servicios que allí se prestan.
>
> (ii) En efecto, en virtud del Decreto 2160 de 1992, la Dirección General de Prisiones del Ministerio de Justicia se fusionó con el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia y pasó a denominarse Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, Ulteriormente, el citado Decreto en el artículo 2° señaló la naturaleza de esa entidad, anotando que se trata de un establecimiento público adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho, con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa.
>
> (iii) Con base en tales normas, es pertinente anotara que la adscripción del INPEC a este Ministerio no configura ninguna clase de relación jerárquica funcional ni de dependencia entre una entidad y otra, toda vez que dicha figura hace relación a la orientación y controles sectorial administrativo tendientes al desarrollo armónico de las funciones públicas, y no al ejercicio subordinado de facultades y competencias por parte de los entes adscritos.
>
> En consecuencia, el control administrativo que los Ministerios ejercen sobre las entidades vinculadas tiende a fomentar el cumplimiento mancomunado de metas, planes y programas gubernamentales, excluyendo *per se* la posibilidad de limitar o

[1012] Expediente T-375561, folios 50 a 59.

> condicionar la autonomía administrativa que el correspondiente acto de creación les ha conferido y que, naturalmente, incluye la libre facultad e independencia de actuación en el cumplimiento de las respectivas funciones. || […]
>
> […] teniendo en cuenta la normatividad […], la autoridad competente para el tema de infraestructura carcelaria es la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –SPC–, quien […] se encarga de 'promover, negociar, celebrar, administrar y hacer seguimiento a contratos de asociaciones público –privadas o de concesión–, o cualquier tipo de contrato que se suscriba que tenga por objeto la construcción, rehabilitación, mantenimiento, operación y prestación de servicios asociados a la infraestructura carcelaria y penitenciaria."

La Dirección de Política Criminal del Ministerio, luego de indicar que es una entidad que no tiene competencia para tomar las medidas de protección indicadas, pasó a hacer referencia a las acciones concretas y específicas que el Ministerio ha adelantado en este campo, precisamente, con base en las competencias que la Constitución y la ley le dan al Ministerio. Dijo la intervención al respecto,

> No obstante lo anterior, desde el marco de la competencia de este Ministerio se viene adelantando medidas a corto, mediano y largo plazo frente a la crisis estructural del sistema penitenciario y carcelario. Al respecto debe enunciarse:
>
> A. *Medidas de corto plazo (podrán ser implementadas durante los 12 meses siguientes)*
>
> *Brigadas jurídicas* || El Ministerio ha realizado contactos con varias universidades del país para que éstas, a través de sus estudiantes de consultorio jurídico y de judicatura, puedan colaborar a descongestionar las solicitudes de los reclusos, tanto en las oficinas jurídicas de los establecimientos de detención como ante los despachos de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad.
>
> Esta medida va acompañada de un trabajo conjunto con los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad para que concedan, a quienes corresponde, una serie de beneficios establecidos en la ley, y para que las solicitudes se resuelvan en la mayor brevedad posible. El Consejo Superior de la Judicatura ha nombrado tres jueces de descongestión para resolver prontamente las solicitudes pendientes.
>
> *Redistribución de la población condenada*. || Se realizaría sobre

aquellas personas ya condenadas, obviamente con el cumplimiento de los requisitos legales y en observancia de los derechos de los internos. La idea es que el nivel de hacinamiento sea del 48% en todo el país. De esta manera se busca disminuir sustancialmente la presión sobre aquellos centros que tienen los niveles más altos de hacinamiento. Lo anterior, se espera lograrlo con una política de traslados que no afecte los derechos de la población interna y utilizando los cupos libres que aún existen en los nuevos establecimientos de reclusión.

Gestión de beneficios de libertad. Como se mencionó, uno de los principales objetivos de las brigadas jurídicas es la descongestión en las oficinas jurídicas y en los juzgados de ejecución de penas y medidas de seguridad de las solicitudes de beneficios que permitan la libertad de quienes han cumplido los requisitos. || Para el caso concreto, se pretende hacer énfasis en aquellas poblaciones más vulnerables: tercera edad, madres y padres cabeza de familia, enfermos terminales, y pacientes siquiátricos. Así mismo, se busca incentivar la aplicación de los sistemas de vigilancia electrónica, para que se empleen como mecanismo sustitutivo de la detención domiciliaria o como medida autónoma no privativa de la libertad.

Censo carcelario. Se coordinará con el INPEC la realización de un censo que permita identificar la población reclusa en el país. Este censo permitirá tomar medidas diferenciadas en el tratamiento, en entregar garantías a los grupos étnicos, a las madres y padres cabeza de familia e identificar problemáticas específicas en las regiones.

Comisión de Seguimiento al Sistema Penitenciario y Carcelario. Se ha propuesto la creación de una Comisión Interinstitucional que realice un diagnóstico permanente sobre la crisis del sistema y proponga las soluciones puntuales al mismo. Esta Comisión está conformada por expertos en derecho penitenciario, en derecho constitucional, en salud, etc. Se busca que sea una comisión muy activa que rinda cuentas al Consejo Superior de Política Criminal, donde tienen presencia varias instituciones que se encargan de contribuir a la implementación de la política criminal del Estado.

Entrega a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, SPC, de todas las funciones administrativas. Se espera que la USPC, con su nuevo presupuesto, pueda a partir de enero de 2013, tomar todas las funciones administrativas del sistema penitenciario y de esa manera se agilice la contratación de los servicios. || Así mismo, la unida estará encargada de la

contratación para la creación de nuevos cupos y de la mejora de la infraestructura carcelaria del país.

Ampliación de la lista de elegibles en el Concurso de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Con el objeto de aumentar la planta de guardia, existe una convocatoria en trámite (132 de 2012, CNSC), que está presupuestada para 718 nuevos dragoneantes de los cuales 500 son de complementación y 218 de formación. || A esta se inscribieron 11.088 aspirantes, de los cuales entregaron documentos, según los datos de la CNSC 7879, a quienes se les aplicaron las pruebas de análisis de antecedentes. Se espera que el 9 de noviembre de 2012 se publique la respectiva lista de admitidos. || Igualmente, se solicitó a la CNSC que la lista de elegibles para que el concurso sea de 2500 personas, de manera que cuando se autorice la ampliación de la planta, esta incorporación sea inmediata. Al respecto, la Comisión confirmó que es posible esa ampliación siempre y cuando la incorporación se lleve a cabo durante el año de vigencia de la lista.

Salud en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país. La prestación del servicio de salud en los establecimientos de reclusión ha presentado falencias; por eso el Ministerio, en conjunto con el INPEC, la Unidad SPC, y el Ministerio de Salud y Protección Social vienen trabajando para darle solución a corto y mediano plazo.

A corto plazo se trabaja con el Ministerio de Salud y Protección Social en dos medidas urgentes: (1) Proyecto de decreto que permita la afiliación de los reclusos a una EPS del orden nacional diferente a CAPREMCOM EPS-S. (2) Proyecto de circular conjunta entre el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Justicia [y del Derecho] y el INPEC para la adopción e implementación de los lineamientos generales para la vigilancia y control de eventos de interés en salud pública en establecimientos penitenciarios y carcelarios.

Asimismo, a mediano plazo se analiza la creación de un sistema nacional de salud penitenciaria que permita brindar atención eficiente de primer nivel, con lo que se daría solución a uno de los principales problemas del sistema. En todo caso, la SPC ya viene trabajando para mejorar las condiciones de las unidades de sanidad de los establecimientos de reclusión.

B. *Medidas de mediano plazo* (*ejecución dentro de los siguientes dos años*)

Diseño de política criminal. || Con base en el informe de la Comisión Asesora para el Diseño de la Política Criminal del Estado, se está trabajando en un documento Conpes que señale los derroteros de los que debe ser una política criminal fundada empíricamente y enmarcada constitucionalmente. || Mediante esta iniciativa se fortalecerá el papel del Consejo Superior de Política Criminal como instancia de análisis de todos los proyectos de ley que en materia penal y penitenciaría estén en curso en el Congreso de la República. El compromiso del Ministerio de Justicia y del Derecho es hacer esta instancia mucho más efectiva, razón por la cual se ha enviado a la Comisión para su estudio, todos los proyectos de ley que actualmente son objeto de análisis por esta Corporación legislativa.

Modificación del Código Penitenciario y Carcelario. Desde hace un tiempo, se ha trabajado en una propuesta de código que haría una modificación sustancial al actual y en el cual, la libertad como principio es su rasgo característico. Se espera que el proyecto sea radicado en el Congreso de la República en el mes de septiembre, luego del estudio, discusión y aprobación del Consejo Superior de Política Criminal.

Comisión Interinstitucional de Expertos para la revisión del Código Penal y del Sistema Acusatorio. El objeto de esta Comisión es diseñar e implementar una política criminal racional y coherente que implica la racionalización de las penas y de los delitos y que busque mecanismos para que el Sistema Penal Acusatorio mejore su capacidad de gestión.

C. *Medidas de largo plazo* (*ejecución mayor a 2 años*)

Estas medidas se centran fundamentalmente en la provisión de nuevos cupos carcelarios.

Plan 20 mil. El Plan busca que en un término de 4 años se entreguen 20.000 cupos con la ampliación de algunos establecimientos. Esto tendría un costo de $330 mil millones aproximadamente. || Las ampliaciones se realizarían en establecimientos de primera, segunda y tercera generación, de la siguiente manera: Primera generación: Armenia, Santa Rosa del Viterbo, San Gil, Socorro, Itagüí, Buga, Tuluá, Palmira y la Colonia Acacias. Segundo generación: Acacias, Girón, Cómbita y Valledupar. Tercera generación: Florencia, Yopal, Puerto Triunfo, Eron Acacias y Cúcuta.

Convenio CAF. La Corporación Andina de Fomento ha

> celebrado un convenio con el Ministerio de Justicia y del Derecho para el análisis financiero de la construcción, por medio del sistema APP, de 26.000 nuevos cupos.
>
> *Colonias Agrícolas*. Se espera construir seis nuevas colonias agrícolas, una por cada regional, para la reclusión de los internos de mínima seguridad. Cada colonia tendría capacidad para 1000 reclusos y su costo es significativamente inferior al de un establecimiento normal. Sin embargo, es una medida que sólo beneficiaría a la población de mínima seguridad y por ello el efecto sobre el hacinamiento es menor.
>
> Para concluir, puede afirmarse que todas las cuestiones relacionadas con el tema de la infraestructura y el hacinamiento, incumbe única y exclusivamente al INPEC y a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –SPC–, sin que este Ministerio pueda intervenir en asuntos que claramente no son de nuestra competencia, pues ni siquiera tenemos partidas presupuestales asignadas para el efecto, precisamente porque el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, pese a estar adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho cuenta con personería jurídica y con un patrimonio propio, reconocido por la ley.
>
> Como se expuso, este Ministerio carece de competencia para decidir acerca de los asuntos solicitados por los accionantes, por lo que una vez evidenciado por el Juez de tutela que el demandado, como en este caso, no es quien tiene la legitimación en la causa, deberá desvincularse del proceso y continuar la actuación con la entidad o la persona jurídica que sí la tenga, pues es a esa a quien le corresponde entrar a contestar de fondo los argumentos presentados en la demanda."

La intervención advierte que se debe tener en cuenta el marco normativo, indicado en el Decreto ley 4150 de 2011 que escindió el INPEC y creó la Unidad de Servicios Penitenciarios como una unidad administrativa especial con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, que tiene como objeto principal el suministro de bienes y servicios para los centros de reclusión, así como todo lo referente al manejo de la infraestructura de los establecimientos penitenciarios y carcelarios. El Ministerio insistió: "[*la*] *citada Unidad está orientada a enfrentar la problemática de los establecimientos de reclusión para garantizar el bienestar de la población privada de la libertad*."

5.1.2.8. El Secretario General del Congreso de la República, Gregorio Eljach Pacheco, solicitó al Tribunal Superior de Popayán que declare la ausencia de responsabilidad del Congreso en los hechos u omisiones que vulneran y

amenazan los derechos fundamentales del accionante.[1013] Dijo al respecto la intervención,

> "El Congreso de la República, no tiene dentro de sus competencias, la de establecer políticas administrativas al interior de los establecimientos públicos carcelarios, debido a que en Colombia, esa función se encuentra radicada en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, entidad a que le ha sido asignada entre otras, la formulación de la política criminal, penitenciaria y carcelaria, y custodia y vigilancia de las personas privadas de la libertad al interior de los establecimientos de reclusión y la garantía de su integridad y seguridad. || Por tal razón, consideramos que el accionante no tienen elementos fácticos, ni jurídicos para endilgar la responsabilidad de la amenaza o eventual vulneración de sus derechos fundamentales al Congreso de la República, más aún, cuando el artículo 136 Constitucional, le prohíbe expresamente a las Cámaras Legislativas inmiscuirse en asuntos de competencia privativa de otras autoridades.
>
> En virtud de los anterior, es dable pensar que en el caso en comento, existe una indebida designación del demandado o falta de legitimación por pasiva, en lo que respecta al Congreso de la República."

5.1.2.9. La Directora del Grupo de Gestión, Seguimiento y Evaluación Estratégica de la Dirección Nacional de Fiscalías, Mabel Carrero Villamil, participó en el proceso de acción de tutela, para informar al Tribunal Superior de Popayán algunos parámetros legales. Dijo la intervención,

> "De acuerdo con el oficio de la referencia, y en relación con lo expuesto por el accionante en el escrito de tutela, se aclara que los asuntos penitenciarios y carcelarios, eje central de las solicitudes y peticiones, son competencia del Ministerio de Justicia y del Derecho y de las instituciones que comprenden su sector administrativo.
>
> […] || En ejercicio de […] facultades extraordinarias, se expidió el Decreto 2897 de 11 de agosto de 2011 en el cual se finaron como objetivos del Ministerio de Justicia y del Derecho: '<u>formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública en materia de</u> ordenamiento jurídico, defensa y seguridad jurídica, acceso a la justicia formal y alternativa, lucha contra la criminalidad, mecanismos judiciales transicionales, prevención y control del delito, <u>asuntos carcelarios y penitenciarios</u>,

[1013] Expediente T-375561, folios 63 a 66.

promoción de la cultura de la legalidad, la concordia y el respeto a los derechos, la cual se desarrollará a través de la institucionalidad que comprende el Sector Administrativo (Art.1, subrayado fuera de texto).

En referencia a las medidas de aseguramiento que inciden en los derechos de las personas estas han de ser ordenadas por el juez de control de garantías, no por el fiscal, quien como ente acusador se limita a solicitarla cuando se cumplen los fines o requisitos que justifican tales medidas, y que se encuentran precisadas en el artículo 308 de la Ley 906 de 2004 […] || A su vez, el artículo 250 numeral 1° de la CP, destaca el criterio *necesidad* como guía que debe orientar la imposición de una medida de aseguramiento, parámetro que se encuentra a su vez vinculado a tres finalidades allí establecidas: (i) asegurar la comparecencia de los imputados al proceso penal; (ii) la conservación de la prueba; y (iii) la protección de la comunidad, en especial de las víctimas. || El carácter exceptivo y la vinculación a fines de la detención preventiva (necesidad), encuentra así mismo fundamento en el artículo 9° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Ley 74 de 1968 […]. || De igual forma, la procedencia de la detención preventiva en establecimiento carcelario o su sustitución por la del lugar de residencia se encuentran regladas en los artículos 313 y 314 del Código de Procedimiento Penal. || Es así, pues, que los fiscales delegados al solicitar la medida no hacen tarea diferente a darle cumplimiento a la disposición legal, y la procedencia está sujeta a la decisión del Juez de Control de Garantías, quien es el encargado de valorar los argumentos presentados por la Fiscalía y la defensa para dictar la medida que corresponda.

Por último, se da de señalar que el mismo código menciona en su artículo 459 que '*la ejecución de la sanción penal impuesta mediante sentencia ejecutoriada, corresponde a las autoridades penitenciarios bajo la supervisión y control del Nacional Penitenciario y Carcelario, en coordinación con el juez de ejecución de penas y medidas de seguridad*', por lo que los fiscales delegados no intervienen en este trámite."

5.1.3. Decisión de instancia (Expediente T-375561). El tres (3) de octubre de dos mil doce (2012), la Sala Civil y Familia del Tribunal Superior de Popayán, resolvió *no tutelar* los derechos fundamentales a la dignidad humana y al no tarto cruel y degradante, invocado por el señor Luis Enrique

Leal Sosa.[1014] La Sala consideró que el accionante no había probado las afectaciones sufridas individual y personalmente. Dijo al respecto,

> "[…] vale la pena advertir que el accionante, además de afirmar una precaria situación general de hacinamiento en todas las cárceles del país, no concreta su particular situación de afectación a sus derechos fundamentales, requisito necesario para que la acción de tutela salga avante, adicionalmente no se aprecia ningún elemento probatorio que permita inferir la vulneración o amenaza a los derechos fundamentales invocados. || Por su parte, es menester señalar que el actor, con respecto a los Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Popayán, no particulariza una situación de afectación de derechos fundamentales, vale decir, no se encuentra acreditado el menoscabo o vulneración de sus garantías personales por parte de tales despachos judiciales."

Además, consideró que la jurisprudencia constitucional se pronunció con relación a la cuestión (T-153 de 1998) y la ley ya estableció las autoridades encargadas de atender la cuestión. Dijo el Tribunal,

> "[…] el tema de hacinamiento en las cárceles del país, es un asunto que ya ha sido examinado por la Corte Constitucional a través de la denominada doctrina constitucional *inter comunis*, en el sentido que deben ser los diversos organismos y entidades gubernamentales quienes mancomunadamente deberán aunar esfuerzos para mejorar las condiciones de los internos en todos los establecimientos penitenciarios de Colombia. || En suma, la crisis planteada por el actor en su demanda de tutela, es un asunto que es del resorte de las entidades administrativas nacionales, toda vez que, se trata de un problema de política criminal y carcelaria, cuestión que escapa del ámbito de competencia del juez constitucional y por ende existiendo precedente constitucional, el presente asunto demanda por los eventuales perjudicados el seguimiento de un trámite incidental de cumplimiento o uno similar de desacato. || […] a conclusión similar arribó la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, cuando revocó una orden impartida por el Tribunal Superior de Barranquilla, en lo relacionado con el hacinamiento de la cárcel en esa ciudad. […][1015] || Por su parte, importa referir que el Gobierno Nacional, consta de un organismo asesor denominado Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria, quien se encarga dentro de otras funciones de revisar anualmente el

---

[1014] Tribunal Superior de Popayán, Sala Civil y Familia, sentencia de 3 de octubre de 2012 (MP José Francisco Varona Ortiz). Ver, Expediente T-375561, folios 67 a 80.

[1015] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral. Sentencia de 3 de mayo de 2011. Expediente 32425 (MP Gustavo José Gnecco Mendoza).

> estado de hacinamiento y condiciones de resocialización del sistema penitenciario, cuestión que se encuentra consagrada en el artículo 1° de la Ley 888 de 2004, por medio de la cual se modificó el Decreto 200 de 2003, regulación ésta última, por medio de la cual se determinaron los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio del Interior y de Justicia."

5.2. Expediente T-3759881

5.2.1. Hechos, argumentos y solicitud. El veintiocho (28) de septiembre de dos mil doce (2012), el señor Omar Rolando Herrera Nastacuas presentó acción de tutela similar a la anterior, reclamando del juez, tomar las mismas medidas en contra de las mismas autoridades, por violar iguales derechos fundamentales alegados.[1016] Esto es, se presentó la acción contra del "[…] *Ministerio de Justicia, el Congreso de la República, los jueces de ejecución de penas de Popayán, el Concejo de Disciplina, la Oficina Jurídica del EPCAMS de Popayán* [San Isidro]", por considerar que estas entidades le vulneran el derecho al mínimo vital, el núcleo familiar, el respeto a las normas consagradas a su favor: el principio de favorabilidad, la presunción de inocencia y la libertad individual.[1017] La acción fue tramitada por el Tribunal Superior de Popayán.[1018] El texto de la tutela fue escrito con una letra distinta a la de la acción de tutela anterior, pero su contenido es prácticamente el mismo.[1019]

5.2.2. Intervenciones en el proceso (Expediente T-3759881). El Tribunal Superior de Popayán vinculó a este proceso a las mismas autoridades que en el caso anterior, a todos los Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, al Fiscal General de la Nación, al Congreso de la República, al Director del INPEC San Isidro de Popayán; al Representante legal del Consejo Disciplinario EPCAMS San Isidro y al Ministerio de Justicia.

5.2.2.1. El Juez Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, Héctor Martín Rodríguez, competente de la vigilancia del caso del señor Omar Rolando Herrera Nastacuas, solicitó que se declare que ese Juzgado no ha violado los derechos del accionante.[1020] Sustentó su posición así,

> "[…] a este despacho correspondió por reparto conocer del proceso […] correspondiente al señor Omar Rolando Herrera Nastacuas, quien resultó condenado por el Juzgado 001 Penal

---

[1016] Expediente T-375561.
[1017] Expediente T-3759881, folios 1 a 8.
[1018] Al igual que en el caso anterior, la acción de tutela se presentó ante la Corte Suprema de Justicia, Corporación que, por las reglas de reparto, la remitió al Tribunal Superior de Popayán, Sala Civil y de Familia, despacho que finalmente admitió la acción de tutela y la tramitó. Expediente T-3759881, folios 9 a 17.
[1019] Para ver en detalle los argumentos de esta acción de tutela, ver el resumen de los cargos del caso anterior; Expediente T-375561.
[1020] Expediente T-3759881, folios 70 y 71.

> Especializado del Circuito de Pasto, Nariño, mediante sentencia de 28 de junio de 2011, por el delito de homicidio agravado y debe descontar la pena de quinientos veinte meses (520) de prisión, no le fue concedido el beneficio de la suspensión condicional de la ejecución de la pena. Hechos acaecidos el 4 de febrero de 2009."

Los demás Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Popayán que intervinieron en el proceso de tutela del señor Omar Rolando Herrera Nastacuas lo hicieron para indicar que no eran competentes de la vigilancia del proceso del accionante. Uno de ellos, el Juez Cuarto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Popayán, Guillermo Ramírez Espinosa), manifestó que si bien es '*de público conocimiento el hacinamiento que se vive en las cárceles*', ellos como jueces no pueden, "[…] motu proprio *con el fin de descongestionar las cárceles o algo similar, puesto que dichas acciones debe ser adoptadas por el poder legislativo al expedir leyes tendientes a mejorar la situación carcelaria, las cuales sí pueden ser aplicadas por los Juzgados de Ejecución de Penas. || Resaltamos que en varias oportunidades se ha oficiado al Director Nacional y Regional del INPEC, poniendo en conocimiento el hacinamiento que presentan los centros carcelarios del Cauca, relacionando los cupos de cada establecimiento y el número efectivo de detenidos que tienen actualmente, donde se evidencia el sobrecupo, lo que ha sido constatado personalmente en las visitas carcelarias, pero no se ha obtenido respuesta de parte de las autoridades del INPEC.*"[1021] En sentido similar, el Juez Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Popayán, Daniel Fernando Salazar Montenegro, indicó "[…] *consultada las directivas del INPEC este es un problema estructural pues dicho organismo no cuenta con la logística para una eficaz y eficiente prestación del servicio carcelario; estamos ante un estado de cosas inconstitucional.*"[1022]

5.2.2.2. El Director de la Cárcel San Isidro, TC (r) Gonzalo Alberto Barriga Flechas, intervino en los mismos términos que lo hizo en el proceso anterior, para solicitar, que se desvinculara al establecimiento de la acción de tutela, por cuanto el origen del problema reclamado por el accionante, es un asunto estructural que supera las competencias de esa Dirección.[1023]

5.2.2.3. En el presente caso el Ministerio de Justicia intervino en el proceso el veintidós (22) de octubre de dos mil doce (2012), a través del Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa, Farid Samir Benavides Vanegas, para solicitar '*denegar*' la acción de tutela en lo que respecta al Ministerio, por "*la falta de legitimación en la causa por pasiva*,[1024] de forma similar a como lo había hecho en el proceso anterior el Director de Política Criminal y

---

[1021] Expediente T-3759881, folios 29 y 30.
[1022] Expediente T-3759881, folio 34.
[1023] Expediente T-3759881, folios 35 a 40.
[1024] Expediente T-3759881, folios 56 a 67.

Penitenciaria del mismo Ministerio. El argumento que presentó el Viceministro como justificación de la petición principal es el mismo que presentó el Ministerio en el proceso de tutela anterior. Con relación a las medidas que se están adoptando en razón del hacinamiento, el Ministerio modificó complemento y precisó su posición, indicando las medidas previstas para el corto, mediano y largo plazo.

Por último, el Ministerio advierte, al igual que en la intervención en el caso de tutela anterior, que se debe tener en cuenta el marco normativo, indicado en el Decreto ley 4150 de 2011 que escindió el INPEC y creó la Unidad de Servicios Penitenciarios como una unidad administrativa especial con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, que tiene como objeto principal el suministro de bienes y servicios para los centros de reclusión, así como todo lo referente al manejo de la infraestructura de los establecimientos penitenciarios y carcelarios.

5.2.2.4. La Fiscalía General de la Nación intervino en el proceso de tutela a través de la Directora Nacional de Fiscalías, Rocío del Pilar Ochoa Soto, para aclarar que esa institución no es competente para resolver las peticiones del accionante.[1025] Indicó que "[…] *los asuntos penitenciarios y carcelarios, eje central de la solicitud, es competencia del Ministerio de Justicia y del Derecho y de las instituciones que comprenden su sector administrativo*." Se trata de la posición que ya había sido expuesta en el proceso de acción de tutela anterior.[1026]

5.2.2.5. Finalmente, el Congreso de la República intervino dos (2) veces en el proceso de tutela. La primera de ellas, a través del Secretario General, Gregorio Eljach Pacheco, para solicitar al Tribunal Superior que declare la ausencia de responsabilidad de la Corporación en los hechos u omisiones que motivaron la amenaza o eventual vulneración de los derechos fundamentales del accionante.[1027] Las razones son las mismas que el Congreso ya había expuesto en el proceso de tutela anterior.[1028] No obstante, en esta ocasión considera que ni siquiera hay claridad sobre la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales invocados. Dijo el Secretario del Congreso en su intervención,

> "Asimismo es preciso manifestar que en la presente acción, el accionante no demuestra el derecho fundamental vulnerado por parte de esta corporación, no existiendo así relación causa-efecto entre el perjuicio causado y la acción y omisión del accionado. || Por último, considero que la presente tutela resulta improcedente por carencia de objeto tutelable, teniendo en cuenta que el

[1025] Expediente T-3759881, folios 99 a 101.
[1026] Expediente T-375561.
[1027] Expediente T-3759881, folios 117 a 119.
[1028] Expediente T-375561.

> Accionante no señala ni concreta de qué manera se le están desconociendo sus derechos, ni demuestra encontrarse ante la inminencia de un perjuicio irremediable que permita el amparo por lo menos en forma transitoria."

La segunda intervención del Congreso de la República en el proceso, la hizo a través de la Jefe de la División Jurídica, Astrid Salamanca Rahin.[1029] En el mismo sentido de la intervención anterior, indicó que el poder legislativo no había violado puntualmente el derecho del accionante y que, en cualquier caso, el Congreso ha cumplido cabalmente con lo que respecta a su deber de regular la materia carcelaria y penitencia. A su juicio, la crisis existente es, básicamente, un asunto que compete a las instancias correspondientes del poder ejecutivo.

> "El Congreso de la República tiene funciones consagradas en nuestro ordenamiento suprajurídico, como lo es para el caso subjudice, lo previsto en los numerales 1° y 2° del artículo entre otros de la misma normatividad, cual es el de hacer las leyes, para lo cual, de acuerdo con el desarrollo del mandato constitucional y legal, se han expedido las leyes requeridas y relacionadas con nuestro sistema punitivo como es el caso de los códigos penal y procedimiento penal, y normas relacionadas con el régimen penitenciario y carcelario. || […] no se puede predicar que el Congreso por omisión esté vulnerando derechos fundamentales, al cumplir estrictamente con los mandatos constitucionales y legales, al expedir leyes, si precisamente ésta es su función, la cual viene cumpliendo en forma estricta como lo es el caso *sui generis*.
>
> Esta entidad en cumplimiento de sus funciones expidió en su momento el Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993), cuyo marco normativo contempla las disposiciones esenciales que se deben aplicar en la ejecución de las sanciones penales en forma humana y moderna acorde a los postulados señalados, como así mismo en forma general las condiciones que se deben tener en cuenta en los centros carcelarios y penitenciarios para la reclusión, de acuerdo con lo previsto en la Carta Magna y las Organizaciones Internacionales defensoras de los Derechos Humanos. || Así el Código Penitenciario y Carcelario contempla importantes aspectos para garantizar los derechos fundamentales a los recluidos, los objetivos de la justicia y el fin de la pena, como los son el tratamiento progresivo, la clasificación científica de los internos, el seguimiento de los grupos interdisciplinarios de profesionales, la programación de actividades educativas, culturales y deportivas. También se

[1029] Expediente T-3759881, folios 120 a 124.

desarrollan las funciones de juez de ejecución de penas, se crea la carrera penitenciaria para el personal del instituto y se incorpora el servicio militar obligatorio de bachilleres, este último empleado como servicio social y humanista en los Establecimientos de Reclusión para apoyar la función de reinserción social en la parte educativa, técnica, cultural, deportiva y cívica.

El INPEC, siendo una entidad o establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Justicia, se rige por las directrices sobre política criminal que este Ministerio (y el Consejo Nacional de Política Criminal) formula, ejecuta y le hace seguimiento, mediante instrumentos y herramientas técnicas que aseguren el cumplimiento de objetivos y la garantía de los derechos, siendo por lo tanto a otras autoridades a quienes les corresponde hacer el seguimiento sobre la política criminal y tratamiento digno de las personas que se encuentran privadas de la libertad.

Es de resaltar que la actividad pública, del orden legislativo, no se realiza en una forma caprichosa, y acomodada, sino por el contrario, se debe cumplir con unos postulados del orden constitucional, legal y multidisciplinario, cumpliendo de esta manera unos lineamientos tanto sustanciales en sus actuaciones, en la misma formación de la ley, toda vez que los debates, como lo precisa su vocablo, deben ser de amplia participación y disertación, en cuanto a los diferentes temas y materias que merecen unas más que otras, de estudios previos, toda vez que los proyectos de ley en su totalidad, son contentivos de una exposición de motivos, que forman el marco filosófico de la materia a tratar y de su razón de ser como norma jurídica, lo cual en lo relacionado con el caso objeto de tutela, el tema está muy bien regulado por nuestro ordenamiento constitucional y legal.

El Congreso de la República legisla teniendo en cuenta siempre como primera medida, el interés general, que es precisamente uno de los aspectos que protege nuestra constitución, por encima del encima del bien particular.

Resulta imposible para los congresistas, cada vez que les nazca una iniciativa legislativa, entrar a consultar cada uno de los ciudadanos de la nación de un Departamento o Municipio, o grupo de personas o funcionarios, si cada uno de ellos están o no de acuerdo con la filosofía del mismo proyecto o proposición, para de esta manera poderlo presentar a consideración de la Corporación, como quiera que todo ciudadano, posteriormente, tiene el derecho constitucional en caso de estar en desacuerdo

> con la formación misma de la ley y sus efectos, de instaurar la correspondiente demanda de inconstitucionalidad ante la instancia encargada de salvaguardar la carta política, alegando de esta manera los derechos supralegales que considere vulnerados.
>
> El accionante, no precisa ni demuestra el derecho fundamental que aduce se les está violando por parte de esta Corporación, por cuanto es necesario evidenciar la relación causa y efecto entre el actuar u omisión, en relación con el prejuicio ostensible del cual se predica la violación del derecho invocado.
>
> Por lo anteriormente expuesto, solicito muy respetuosamente a su Despacho se declare la improcedencia de la presente acción de tutela instaurada por el accionante en lo que respecta a esta entidad Legislativa, por cuanto es apenas claro que el Congreso de la República no ha vulnerado ni amenazado derecho fundamental alguno, en relación con la presente acción y *contrario* [*sensu*] viene dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 150 de nuestra Constitución Política, Ley 5ª de 1992 y demás mandatos normativos de nuestro ordenamiento jurídico constitucional y legal."

5.2.3. Decisión de instancia (Expediente T-3759881). El veinticuatro (24) de octubre de dos mil doce (2012), la Sala Civil y de Familia del Tribunal Superior de Popayán resolvió *negar* por improcedente la acción de tutela interpuesta por Omar Rolando Herrera Nastacuas, por considerar que el accionante nunca indicó como la situación de la cárcel lo afecta de manera específica y porque no particularizó ningún daño con respecto a los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad o la fiscalía que suponga una violación concreta.[1030] Resaltó que "[…] *el accionante se limita a destacar la precaria situación de hacinamiento en todas las cárceles del país, sin preocuparse por concretar, en su caso particular, las situaciones específicas que vulneren sus derechos fundamentales de petición, dignidad humana, mínimo vital, núcleo familiar, la libertad individual y la presunción de inocencia, cuya protección depreca.*"

No obstante, el Tribunal sí reconoció la grave situación de hacinamiento y crisis del sistema penitenciario y carcelario, y retoma lo dicho por la jurisprudencia constitucional en la sentencia T-153 de 1998. Afirmó que "[…] *el tema del hacinamiento den las cárceles del país, es un asunto que ya ha sido examinado por la Corte Constitucional a través de la denominada doctrina constitucional* 'inter comunis', *en el sentido que deben ser los diversos organismos y entidades gubernamentales quienes mancomunadamente deben aunar esfuerzos para mejorar las condiciones de los internos en todos los establecimientos penitenciarios de Colombia.*"

[1030] Tribunal Superior de Popayán, Sala Civil y de Familia, sentencia de octubre 24 de 2012, (MP Manuel Antonio Burbano Goyes). Expediente T-3759881, folios 74 a 87.

5.3. Expediente T-3759882

5.3.1. Hechos, argumentos y solicitud. La tercera de las acciones de tutela en contra de la Cárcel San Isidro de Popayán, la presentó el dos (2) de octubre de dos mil doce (2012), el señor Jhon Jairo Cifuentes U.L. Al igual que las dos (2) anteriores, se reclama del juez, tomar las mismas medidas en contra de las mismas autoridades, por violar los derechos fundamentales alegados.[1031] Esto es, se presentó la acción contra del "[…] *Ministerio de Justicia, el Congreso de la República, los jueces de ejecución de penas de Popayán, el Concejo de Disciplina, la Oficina Jurídica del EPCAMS de Popayán* [San Isidro]", por considerar que estas entidades le vulneran el derecho al mínimo vital, el núcleo familiar, el respeto a las normas consagradas a su favor el principio de favorabilidad, la presunción de inocencia y la libertad individual.[1032] La acción, tramitada por el Tribunal Superior de Popayán,[1033] fue escrita con una letra distinta a la de la tutela anterior, pero su contenido es prácticamente el mismo.[1034]

5.3.2. Intervenciones en el proceso (Expediente T-3759882). El Tribunal Superior de Popayán vinculó a este proceso a las mismas autoridades que en el caso anterior, a todos los Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, al Fiscal General de la Nación, al Congreso de la República, al Director del INPEC San Isidro de Popayán; al Representante legal del Consejo Disciplinario EPCAMS San Isidro y al Ministerio de Justicia.

5.3.2.1. El Juez Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, Héctor Martín Rodríguez, competente de la vigilancia del caso del señor Jhon Jairo Cifuentes U.L., solicitó que se declare que ese Juzgado no ha violado los derechos del accionante.[1035] Sustentó su posición así,

> "[…] a este despacho correspondió por reparto conocer del proceso […] para ejecutar la pena de ciento veintidós (122) meses, quince (15) días y nueve (9) horas de prisión impuesta en contra del señor Jhon Jairo Cifuentes U.L., por el Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Popayán, Cauca, mediante sentencia de fecha 29 de septiembre de 2009, por el delito de terrorismo en concurso con rebelión, no le fue concedido el beneficio de la suspensión condicional de la

---

[1031] Cfr. Con los expedientes T-375561 y T-3759881.
[1032] Expediente T-3759882, folios 1 a 7.
[1033] Al igual que en los dos casos anteriores, la acción de tutela se presentó ante la Corte Suprema de Justicia, Corporación que, por las reglas de reparto, la remitió al Tribunal Superior de Popayán, Sala Civil y de Familia, despacho que finalmente admitió la acción de tutela y la tramitó. Expediente T-3759882, folios 8 a 16.
[1034] Para ver en detalle los argumentos de esta acción de tutela, ver el resumen de los cargos del primer caso contra la cárcel San Isidro de Popayán, en el proceso de la referencia; Expediente T-375561.
[1035] Expediente T-3759882, folio 57.

> ejecución de la pena, por hecho acaecidos el 16 de octubre de 2007. || Por auto de sustanciación N° 855 del 9 de junio de 2011, este despacho avoca el conocimiento del proceso y gira la boleta de encarcelación N° 227 ante el señor Director del Centro Penitenciario de esta ciudad. || Se han decidido las siguientes peticiones.
>
> - solicitud de información elevada el 16 de agosto de 2012, se decide mediante sustanciatorio N° 553 del 22 de agosto de 2012.
>
> - derecho de petición elevado el 17 de septiembre de 2012, se decide mediante sustanciatorio N° 616 del 20 de septiembre de 2012.
>
> - redención de pena elevada el 21 de septiembre de 2012, se decide mediante sustanciatorio N° 983 del 25 de septiembre de 2012.
>
> En cuanto al fundamento de la acción de tutela interpuesta por el interno-accionante, este despacho considera que no se le ha vulnerado derecho fundamental alguno. Así las cosas, le solicito respetuosamente se nos desvincule de la misma."

Los demás Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Popayán que intervinieron en el proceso de tutela del señor Jhon Jairo Cifuentes U.L., al igual que lo habían hecho en los dos casos anteriores, lo hicieron con el fin de indicar que no eran competentes de la vigilancia del proceso del accionante. El Juez Cuarto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Popayán, Guillermo Ramírez Espinosa, nuevamente se refirió al problema '*de público conocimiento: el hacinamiento que se vive en las cárceles*'[1036]

5.3.2.2. El Director de la Cárcel San Isidro, TC (r) Gonzalo Alberto Barriga Flechas, intervino en los mismos términos que lo hizo en los dos (2) procesos anteriores, para solicitar desvincular al establecimiento de la acción de tutela, por cuanto el origen del problema reclamado por el accionante, es un asunto estructural que supera las competencias de esa Dirección.[1037]

5.3.2.3. En el presente caso el Ministerio de Justicia intervino en el proceso el dieciocho (18) de octubre de dos mil doce (2012), a través del Director de Política Criminal y Penitenciaria, Alejandro Gómez Jaramillo, para solicitar '*denegar*' la acción de tutela en lo que respecta al Ministerio, por '*la falta de legitimación en la causa por pasiva*'.[1038] La intervención que hizo el

[1036] Expediente T-3759882, folios 29 y 30.
[1037] Expediente T-3759882, folios 51 a 56.
[1038] Expediente T-3759882, folios 95 a 106.

Ministerio a través del Director de Política Criminal en este caso es similar a la que él había hecho ante el Tribunal Superior de Popayán en el primer proceso contra la Cárcel *San Isidro*, acumulado en esta sentencia (Expediente T-375561). No tendrá las modificaciones a la intervención que se haría unos días después (el 22 de octubre) en el caso anterior, esto es, en el segundo de los procesos contra la cárcel San Isidro (T-3759881).

Así, por ejemplo, en este caso se habla de '*brigadas jurídicas*' y no, como lo dirá el Viceministro en su intervención, de '*estrategias de apoyo a las oficinas jurídicas de los centros de reclusión*', o se habla de la redistribución de la población condenada con metas específicas así "[la redistribución] *se realizaría sobre aquellas personas ya condenadas, obviamente con el cumplimiento de los requisitos legales y en observancias de los derechos de los internos. La idea es que el nivel de hacinamiento sea del 48% en todo el país. De esta manera se busca disminuir sustancialmente la presión sobre aquellos centros que tienen los niveles más altos de hacinamiento. Lo anterior, se espera lograrlo con una política de traslados que no afecte los derechos de la población interna y utilizando los cupos libres que aún existan en los nuevos establecimientos de reclusión.*"

5.3.2.4. La Fiscalía General de la Nación intervino en el proceso de tutela a través de Diana Paola Forero Céspedes, Profesional Universitario de la Dirección Nacional de Fiscalías, para aclarar que esa institución no es competente para resolver las peticiones del accionante sino el Ministerio de Justicia y del Derecho y de las instituciones que comprenden su sector administrativo.[1039] Concluye la intervención: "*Bajo este contexto, al dirigir la acción de tutela a institucional como competencias fuera de esta órbita de la Fiscalía General de la Nación, toda vez que como lo establece el artículo 250 de la Constitución Política, esto es, la investigación y acusación de las conductas punibles cometidas en el territorio nacional; por tanto, en el caso en concreto, no se vislumbra ni en la motivación de la tutela o en el extracto del resuelve de admisión por la magistratura que hubiésemos quebrantado derechos fundamentales*."

5.3.2.5. El Congreso de la República intervino en el proceso de tutela a través del Secretario General, Gregorio Eljach Pacheco, para solicitar al Tribunal Superior, al igual que en los casos anteriores, que declare la ausencia de responsabilidad de la Corporación en los hechos u omisiones que motivaron la amenaza o eventual vulneración de los derechos fundamentales del accionante.[1040] En esta ocasión, la Jefa de la División Jurídica del Congreso de la República de Colombia, Astrid Salamanca Rahin participó en el proceso de tutela también a nombre del Parlamento, en los mismo términos en que lo hizo en el proceso anterior.[1041]

[1039] Expediente T-3759882, folios 89 a 91.
[1040] Expediente T-3759882, folios 92 a 94.
[1041] Expediente T-3759882, folios 107 a 111.

5.3.3. Decisión de instancia (Expediente T-3759882). El veinticuatro (24) de octubre de dos mil doce (2012), la Sala Civil y de Familia del Tribunal Superior de Popayán resolvió *negar* por improcedente la acción de tutela interpuesta por Jhon Jairo Cifuentes U.L., por las mismas razones que en el caso anterior, esto es, por considerar que el accionante nunca indicó como la situación de la cárcel lo afecta de manera específica y porque no particularizó ningún daño con respecto a los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad o la fiscalía que suponga una violación concreta.[1042] Resaltó que "[…] *el accionante se limita a destacar la precaria situación de hacinamiento en todas las cárceles del país, sin preocuparse por concretar, en su caso particular, las situaciones específicas que vulneren sus derechos fundamentales de petición, dignidad humana, mínimo vital, núcleo familiar, la libertad individual y la presunción de inocencia, cuya protección depreca.*" En esta ocasión, como en el caso anterior, el Tribunal sí reconoció la grave situación de hacinamiento y crisis del sistema penitenciario y carcelario, y retomó lo dicho por la jurisprudencia constitucional en la sentencia T-153 de 1998.[1043]

6. Acción de tutela contra el Establecimiento Penitenciario de Barrancabermeja (Expediente T-3805761)

6.1. Hechos, fundamentos y solicitud. El veinte (20) de septiembre de dos mil doce (2012), Cristian Gordon Chaparro, en su calidad de Defensor Regional del Magdalena Medio, presentó acción de tutela en contra de la Dirección Nacional del Instituto Penitenciario y Carcelario, INPEC, Bogotá, del Ministerio de Justicia y de CAPRECOM, por vulnerar los derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana, a la privacidad, a la salud, a la integridad personal, a la intimidad, a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad, a un medio ambiente sano y al deporte, de las personas que se encuentran recluidas en la cárcel de Barrancabermeja, debido al grave problema de hacinamiento.[1044]

6.1.1. El Defensor Regional presentó los hechos que fundamentan la acción de tutela en los siguientes términos, haciendo especial énfasis en el problema de acceso los servicios de salud,

> "El Establecimiento Penitenciario de esta ciudad, se encuentra ubicada en la calle 50, carrera 8, a un costado y parte del sótano que corresponde a la Alcaldía Municipal de Barrancabermeja. Construcción que tiene aproximadamente ochenta (80) años. Su

---

[1042] Tribunal Superior de Popayán, Sala Civil y de Familia, sentencia de octubre 24 de 2012, (MP Manuel Antonio Burbano Goyes). Expediente T-3759882, folios 63 a 76.

[1043] Afirmó le Tribunal que "[…] el tema del hacinamiento den las cárceles del país, es un asunto que ya ha sido examinado por la Corte Constitucional a través de la denominada doctrina constitucional 'inter comunis', en el sentido que deben ser los diversos organismos y entidades gubernamentales quienes mancomunadamente deben aunar esfuerzos para mejorar las condiciones de los internos en todos los establecimientos penitenciarios de Colombia."

[1044] Expediente T-3805761, folios 1 a 12.

> construcción arcaica, con capacidad para albergar aproximadamente doscientos (200) internos, tiene a la fecha seiscientos cincuenta y dos (652) reclusos, existiendo actualmente un grave problema de hacinamiento en un porcentaje del 326%, especialmente en los patios 1 y 2.
>
> En reciente visita de inspección Especial, practicada a las instalaciones del Establecimiento por funcionarias y funcionarios de la Defensoría Regional del Magdalena Medio, se pudo corroborar que el área de sanidad, para la fecha de la visita, que el penal sólo cuenta con un médico adscrito al INPEC, quien atiende 4 horas en la mañana y un promedio de 12 internos por día. CAPRECOM no tiene contratado ningún médico, encontrándose dentro del convenio INPEC CAPRECOM que debería […] tener contratados dos galenos. CAPRECOM, para brindar atención a la salud de los 652 internos, sólo tiene contratado una jefe de enfermeras y dos auxiliares. Igualmente se pudo establecer que el servicio de odontología desde el mes de febrero sólo hace limpiezas, porque no hay insumos odontológicos. De otro lado, se nos informa del incumplimiento al convenio por parte de CAPRECOM, en la contratación de una aseadora para el área de sanidad.
>
> Es tan evidente la problemática en el tema de salud en este establecimiento penitenciario, debido al incumplimiento al convenio […] que los internos señalan las siguientes dificultades: no suministrar los medicamentos a los internos, demora en el otorgamiento de citas y exámenes especializados, lo que ha generado inconvenientes y molestias por parte de los internos, debido a la deficiencias en la prestación del servicio. El *stock* de medicamentos de urgencias es deficiente, generado por el envío en pequeños sobres, con pocos medicamentos en comparación al número de internos que deben ser atendidos por enfermedades virales.”

6.1.2. El hacinamiento es la causa principal de buena parte de los problemas que el centro penitenciario de Barrancabermeja enfrenta, de acuerdo al alegato presentado por el Defensor Regional en su acción de tutela. Señalando que el Establecimiento Penitenciario de Barrancabermeja recibe las personas capturadas en el Magdalena Medio que comprende el sur de Bolívar, Yondó – Antioquia, Cimitarra, Puerto Wilches y Sabana de Torres, entre otros municipios, expuso la cuestión en los siguientes términos,

> “Reitero que los patios uno y dos viven un hacinamiento del 326%, si se tiene en cuenta que para la fecha de las visitas se encuentran 652, durmiendo unos sobre otros, a la intemperie, en los pasillos […].

> El patio uno (1), consta de cuatro (4) celdas y tres (3) inodoros, tres (3) duchas, dos (2) lavaderos y un (1) lavamanos múltiple en pésimo estado, que son deficientes para la población recluida. Las condiciones deplorables de los pabellones de alojamiento y las condiciones infrahumanas que padecen los internos debido al problema del hacinamiento, produce angustia para todos. Para su descanso, en su gran mayoría duermen en colchonetas, en carpas rotas en mal estado, que permiten que el agua penetre, ocasionando camas húmedas en condiciones insolubles.
>
> El patio dos (2), está compuesto por dos celdas de capacidad cada una de treinta (30) personas, pero sorprendentemente allí también se evidencia grave problema de hacinamiento, lo que obliga a que la mayor parte de la población duerma en carpas en mal estado, que es casi como dormir a la intemperie. Allí además, permanecen cuerdas llenas de ropa que gotean agua, no hay ventiladores suficientes, no obstante las altas temperaturas de la ciudad, hay ocasiones en que nos encontramos a 40 grados bajo techo.
>
> El fuerte hacinamiento ha generado un incremento de la delincuencia al interior de la cárcel, también que los condenados y los sindicados deban compartir en las mismas celdas, y que se impida el cumplimiento de los objetivos del sistema penitenciario, fijados de manera general en el artículo 10 de la Ley 65 de 1993, y que no se pueda contar con espacios para que los internos logren desarrollar sus actividades y menos contar con comedores donde dignamente los internos puedan ingerir sus alimentos, en condiciones aceptables de salubridad.
>
> Debido al hacinamiento se presentan riñas entre los mismos internos, solo cuentan con tres baños y tres duchas en cada patio, en pésimas condiciones, muchos de los internos presentan afecciones en su piel y en la fecha de la vista existe una propagación de varicela y según lo informado por el médico, ha atendido a 7 internos con este virus."

El hacinamiento, además, supone la violación a los derechos a la recreación, el deporte y la intimidad. La tutela indica que a "[…] *esta comunidad reclusa* [se le vulneran los derechos] *a la recreación y el deporte, por cuanto estas actividades deben realizarse en cada uno de los patios, porque no existe en este penal un espacio adecuado para ello.*" Adicionalmente, con relación a las visitas íntimas en condiciones dignas, se dice lo siguiente,

> "El derecho a las visitas íntimas en condiciones dignas para las personas privadas de la libertad, que implican […] un espacio de

> cercanía y privacidad personal y exclusiva de una pareja, es de difícil cumplimiento en este centro penitenciario precisamente por el mismo hacinamiento, porque no hay un lugar especial en este penal para ello y quienes desean visitas íntimas con su pareja deben crear una especie de cambuche, es decir, acondicionar el lugar donde duermen en común. Situación que constituye un acto de degradación humana ante la pérdida de privacidad, o resguardo para el secreto de los asuntos concernientes a la vida privada y familiar. En muchas ocasiones quienes duermen en los corredores, o en carpas en las tapias, deben negociar con los internos que duermen en los salones para lograr el espacio para atender su visita íntima y satisfacción de sus necesidades sexuales. Es decir, las condiciones de una visita íntima están limitadas de manera desproporcionada y no se tienen las condiciones mínimas que permitan el normal desarrollo de la visita conyugal."

6.1.3. El Defensor Regional del Magdalena Medio indicó que las condiciones de salubridad, en especial en los baños y el área de alimentación, constituyen una amenaza y un atentado contra los derechos fundamentales de los internos. Dijo al respecto,

> "En el área de preparación de alimentos (rancho), se pudo observar que la estructura locativa no reúne las condiciones para el desarrollo de esta actividad, toda vez que una parte del rancho o cocina funciona bajo techo y otra en el patio a la intemperie, el cual se encuentra en pésimo estado y condiciones de salubridad […]. Sólo se cuenta con un lavaplatos pequeño, rústico y para lavar las ollas, no hay un lugar apropiado y deben realizarlo en la ducha de un baño. Cabe resaltar que el rancho está ubicado dentro del área del patio de especiales, donde duermen los rancheros, observándose ropa colgada al lado de la cocina. Igualmente se observa problema de hacinamiento, porque en este lugar se encuentran ubicadas las habitaciones para algunos internos y funciona el rancho o cocina, encontrándose a sus alrededores canecas de basuras donde se recogen los residuos y deshechos de comidas, y a un costado de este pario se encuentra el patio UTE –Unidad de Tratamiento Especial–. Esta UTE es un lugar bastante húmedo y estrecho, su estructura requiere urgente remodelación de acuerdo a las normas penitenciarias. Solo hay una batería sanitaria en el exterior, lo que impide ser utilizada en las horas de la noche por los internos que allí pernoctan, debiendo estos realizar sus necesidades fisiológicas en bolsas que guardan hasta el día siguiente, lo que ocasiona que cuanto esto ocurre, tengan de cabecera sus materias fecales. || En la celda transitoria mal llamada UTE, se encontraban 15 personas al momento de la visita, no siendo apta para albergar el número

de personas que se indica."

6.1.4. La atención jurídica a las personas privadas de la libertad es también un asunto problemático en la cárcel de Barrancabermeja, como lo indica la acción de tutela,

> "Se hace necesario que el área jurídica se fortalezca en el sentido de que sea contratado más personal, pues solamente cuenta con una abogada quien hace todos los trámites administrativos, tutelas, libertades, etc., y por el número de internos, su trabajo se ha triplicado, no dando abasto con la carga laboral, situación que se agrava por el espacio tan reducido de esta oficina. Igualmente se debe advertir que este establecimiento no cuenta con una sicóloga, ni trabajadora social, ni fisioterapeuta y para hacer la clasificación fase, solicitan apoyo a una fundación quien les facilita la sicóloga.
>
> […] || No se cuenta dentro del penal con una oficina o espacio, para los profesionales que brindan el servicio de la Defensoría Pública, el cual se hace necesario si se tiene en cuenta que los defensores públicos tienen a su cargo los procesos penales de aproximadamente el 80% de los internos. La Defensoría no cuenta con la privacidad para la atención a los usuarios y debemos atender en la oficina designada a la Pagaduría."

6.1.5. La acción de tutela cuestiona la garantía de acceso de las familias y personas allegadas a quienes se encuentran privados de su libertad en algún centro de reclusión. Se indica que "[*el*] *área de requisa es un cuarto aproximadamente de 3 x 2 metros cuadrados, con una única silla de requisa, procedimiento que se torna excesivamente demorado, teniendo en cuenta que ingresa un promedio de 1000 personas los días de visita.*"

6.1.6. Pero las violaciones de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, según la tutela, no sólo provienen de la afectación directa de sus derechos. Son también una consecuencia de las condiciones en las que se encuentra la guardia de la Cárcel. Dice al respecto,

> "Con relación a la situación que deben padecer los miembros de custodia y vigilancia, se pudo constatar que padecen un total hacinamiento que se agrava por las pésimas condiciones en los servicios de sanidad, la falta de un salón y un comedor para cuando deban permanecer en las labores de vigilancia. […] el área de los dormitorios de estos funcionarios […] se puede observar que es un sitio que se encuentra pegado a la terraza, donde pega el sol todo el día, se almacena el calor, carece de ventilación, es un lugar con poca iluminación, y los aires acondicionados son viejos, se dañan constantemente y en

> ocasiones han tenido que sacar de sus propios recursos para arreglarlos.
>
> Es preocupante el escaso número de funcionarios de custodia y vigilancia del INPEC, en el establecimiento, frente al número de internos que deben custodiar, teniendo en cuenta que para 652 reclusos hay un total de 49 guardianes que conforman tres compañías: Santander, Bolívar y Nariño, cada una conformada por 12 y 11 miembros, de los cuales algunos también deben cumplir funciones administrativas, otros van de vacaciones mes a mes y en algunas ocasiones otros están incapacitados, para la fecha de la visita hay cinco incapacitados, incluido el sargento."

6.1.7. Las opiniones expresadas por los reclusos, recogidas durante la visita a la cárcel, coincidieron con las conclusiones a las que el propio Defensor Regional había llegado. Se dijo al respecto,

> "En reunión realizada en la misma fecha de la visita de Inspección, con los miembros del comité de derechos humanos, se les indagó sobre las diversas problemáticas del penal, informándose por el interno Alejandro Alarcón, representante del patio N°1, el problema del hacinamiento manifestado, que actualmente hay más de 340 internos en el patio, el cual tiene una capacidad para albergar aproximadamente 90 internos; con relación al tema de salud señaló que no hay médico de CAPRECOM e hizo referencia a dos casos especiales del señor Padilla y Elmer Restrepo, sobre una hernia, igualmente manifestó que como consecuencia del hacinamiento vienen padeciendo de afecciones en la piel. [… El] interno Luis Andrés Saldarriaga, representante del patio N°2, manifiesta que en su pabellón hay más de 259 internos (sindicados y condenados) y ese patio tiene una capacidad para albergar 90 personas; sólo cuentan con tres duchas, dos baños y refiere igualmente problemas de afección en la piel; menciona el caso de Carlos Julio Cadena, y problemas de hacinamiento, lo que ha traído enfrentamientos entre internos; se encuentran 10 internos sin colchoneta. Reiteran el problema de salud. De otra parte, el interno Ángel Rincón Ballesteros, representante del patio N°3 (patio del adulto mayor y ex funcionarios), manifiesta que hay 24 internos y una mujer en una celda anexa al área, y refiere el delicado estado de salud de Héctor Cortez, quien tiene una enfermedad degenerativa y requiere atención de un médico."

Se resaltó en la acción de tutela que sistema penitenciario y carcelario de esta zona del país, no cuenta con celdas para mujeres. Así, se indica que "[*otra*] *situación que vive* [Barrancabermeja], *es la falta de un establecimiento o lugar de reclusión para albergar mujeres, toda vez que cuando una mujer es*

privada de la libertad, debe acondicionársele en una celda ubicada en el nuevo recinto del patio 3, mientras es remitida a la Penitenciaria de Bucaramanga."

6.1.8. La acción de tutela fundó su reclamo en los derechos consagrados en la Constitución Política, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el '*Protocolo de San Salvador*' Adicional a la Convención Americana, en el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o presión, en las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos y en la jurisprudencia nacional.

6.1.9. Concretamente, la tutela presentó las siguientes peticiones,

> "1. Tutelar el derecho a la salud de los internos del establecimiento penitenciario de [Barrancabermeja] conminando al INPEC y a CAPRECOM, para que den cumplimiento al Convenio INPEC-CAPRECOM, en el sentido de que se contraten para el área de sanidad los dos galenos, la aseadora y demás profesionales de la salud que se encuentren obligados y que al fecha no ha contratado, en aras de garantizar y brindar a los internos del penal un servicio de salud con calidad, oportuno y eficiente. De igual manera, se requiera a CAPRECOM para que se suministre el stock mínimo de medicamentos, al igual que los insumos de odontología necesario y se autoricen las citas especializadas pendientes en el menor tiempo posible.
>
> 2. Tutelar el derecho a la vida en condiciones dignas, a un ambiente sano, al derecho a la intimidad, a la privacidad, la salud, la integridad personal, a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad, al deporte y la recreación, ordenando al Director Nacional del INPEC y al Ministerio del Interior y de Justicia, tomar las medidas urgentes y necesarias, a efectos de deshacinar el establecimiento penitenciario de Barrancabermeja.
>
> 3. Se ordene al INPEC la contratación de la planta de personal que se requiere en el área jurídica, igualmente se contrate una sicóloga, una trabajadora social, necesarios para el trámite de la clasificación en fase y una fisioterapeuta."

6.1.10. La acción de tutela aportó una denuncia pública presentada por la Asociación Sindical Unitaria de Trabajadores Públicos del Sistema Penitenciario y Carcelario, UTP, al Procurador Provincial, a la Personera Municipal y al Defensor del Pueblo, para dar a conocer la grave crisis que

aqueja al Establecimiento Penitenciario de Barrancabermeja.[1045] Esta denuncia, era la forma de hacer notorias las condiciones específicas de la crisis carcelaria, que el mismo sindicato había denunciado nacionalmente. En efecto, el nueve (9) de julio de dos mil doce (2012), el Presidente de Asociación, Diego Alonso Arias Ramírez, y el Secretario General, Marco Antonio Carillo habían denunciado la crisis carcelaria ante la opinión pública en los siguientes términos,

> "*Crisis de hacinamiento*: *Hoy los establecimientos penitenciarios y carcelarios a cargo del INPEC cuentan con ciento diez mil trescientos treinta y cuatro (110.334) hombres y mujeres detenidos intramuralmente*, sin contar las más de cientos cincuenta mil órdenes de captura emanadas por distintas autoridades y las más de cien mil domiciliarias. La flagrante reiterativa y no atendida violación de los derechos humanos por parte del Estado contra los internos e internas en el Sistema Penitenciario y Carcelario, y contra los funcionarios penitenciarios y administrativos y de custodia y vigilancia que

[1045] Denuncia pública presentada por el Presidente de la UTP, Seccional Barrancabermeja, Ormilson de Jesús Leal Márquez, el 25 de julio de 2012. Dice el texto de la denuncia: "1. Las pésimas condiciones en las que tenemos que laborar los funcionarios de la guardia de este establecimiento, teniendo incluso que dormir en el piso. Situación que ese ha puesto en conocimiento de la señora Balentina Rodríguez Angarita, Directora del Penal, sin que hasta la fecha se resuelva este inconveniente. || 2. El penal de Barrancabermeja que cuenta con doscientos (200) cupos para internos, en la actualidad tienen recluidos a seiscientos treinta y tres (633) [que mejor se podría decir, embutidos como ratas], o sea que se tienen cuatrocientos treinta y tres (433) internos de más (que equivale a albergar el cupo de dos cárceles más). || 3. La falta de personal es otro grave problema que tenemos que enfrentar, pues con la misma planta de personal que se tenía hace más de 15 años, estamos atendiendo hoy en día, esos más de seiscientos internos (sin contar más de ciento cincuenta internos en domiciliaria) en donde las cargas laborales se triplicaron; con las implicaciones de salud ocupacional que ello conlleva, necesitándose por lo menos el siguiente personal: 2 psicólogos, 1 trabajador social, 1 abogado investigaciones internas, 2 abogados área de jurídica, 1 contador, 5 secretarias, 1 terapista ocupacional, 1 auxiliar contable, 2 profesionales universitarios y 12 unidades de guardia. || 4. Un derecho esencial para los seres humanos es el derecho a la salud; para los internos parece que el Gobierno Nacional o el Estado se olvidó de ellos y los tiene en el abandono total, andando del timbo al tambo, pues inicialmente los servicios de salud los prestaba directamente el INPEC, pasando luego a manos de CAPRECOM EPS y como esta última no dio resultado, se regresa nuevamente este servicio al INPEC, pero quienes sufren las consecuencias de estas improvisaciones, no son otros que los internos de nuestros establecimientos; en este penal no contamos con una pastilla para el dolor de cabeza, el servicio sólo se presta en horas de la mañana (¿qué pasa con el resto del tiempo, acaso no se pueden enfermar los internos?). Y eso que se cuenta con un fallo de tutela que obliga a la dirección de este penal a cubrir a los internos ese derecho inalienable a su salud. || 5. Día a día el aumento de la población carcelaria se incrementa, por un lado, están los altos índices de criminalidad, por otro están las nuevas políticas de la convivencia ciudadana que obligan a imponer más y más medidas aseguramiento intramural y por otra parte la no concesión de libertad condicional; todo ello hace que la población carcelaria aumente de manera cíclica pero nunca se vería una tendencia a bajar. || Por todo lo anterior, les solicitamos que como entes de control se tomen por su parte, medidas urgentes y efectivas, para corregir y solucionar la grave crisis carcelaria que vivimos en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Barrancabermeja. || Dejamos constancia con todo lo anterior que los funcionarios administrativos y del cuerpo de custodia y vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario de Barrancabermeja, no somos los culpables de la actual [situación que] afronta este establecimiento." Expediente T-3805761, folios 13 y 14.

laboramos en los centros penitenciarios y carcelarios del país; donde el alto grado de hacinamiento, supera el 150% situación histórica que atenta contra la dignidad humana, y los derechos fundamentales de los internos y trabajadores, así las cosa los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios de Bucaramanga, Armenia, Bogotá, Cali, Bello, Girón, Santa Marta, Cartagena, Cúcuta, Barranquilla, entre otros, superaron el espacio físico para albergar una persona más. || Lo anterior ha llevado a utilizar para dormir los baños, los pasillos y escaleras, el espacio aéreo de corredores y patios, teniendo que literalmente 'colgarse en cobijas de los techos', situación de extrema violación a la dignidad humana, aunado al peligro inminente de desprenderse de alturas que superan los 10 metros, y al eventual pago de indemnizaciones por pérdidas o daños en la humanidad de los reclusos; de otra parte, la deteriorada estructura en cualquier momento puede colapsar causando la muerte de internos visitantes y funcionarios.

No contamos con un solo cupo más para recibir internos, y en procura de salvaguardar la vida e integridad de los que hasta hoy se encuentran recluidos; no podemos permitir irresponsablemente más internos.

Crisis en la asistencia de la salud al personal interno: La crisis se incrementa por problemas de atención en salud para la población reclusa, dado a los términos del contrato de salud por parte de EPS CAPRECOM – INPEC, donde la asistencia al personal interno es precaria, conllevando contagios de tuberculosis en varios ERON, en especial en Pasto, Popayán y Bucaramanga; así como muertes por falta de atención al interior de los centros carcelarios del país; el problema del sistema de salud en Colombia es conocido y denunciado a diario, y del mismo sabemos que está en su peor momento; que diríamos de una población acusada o condenada, marginada y que se encuentra abandonada por el Estado; la asistencia en salud de nuestros internos, es la más cercana a la muerte de donde no hay retorno; *solamente demandas millonarias en contra de la Nación* y familias que lamentarán que un estado social de derecho no les devolvió a la sociedad un ser rehabilitado, sino un cadáver para llorar.

Crisis Administrativa y de personal: La reestructuración del INPEC ha venido siendo manoseado burocrática y politiqueramente, en donde se ha llegado a pagar multimillonarias cifras de dinero para sustentar supuestos estudios técnicos, los cuales han tendido a la concesión-privatización de los servicios del sistema penitenciario, y ahora

el último estudio técnico realizado por la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, donde propuso que el INPEC debía ser dividido en dos instituciones diferentes, cercenando la autonomía patrimonial y administrativa, debiendo pasar de ser adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho a pasar a ser administrados y adscritos a una Unidad Administrativa denominada Servicios Penitenciarios y Carcelarios, entidad que asumirá y manejará los bienes, el patrimonio y el presupuesto y la actividad administrativa del INPEC. || La escasa planta de personal da muestra real que el Sistema está a punto de colapsar, con la insuficiente planta de custodia y vigilancia, no se puede asegurar que los centros penitenciarios y carcelarios estén seguros; ni la misma integridad física de los internos, pues no es de recibo que estemos frente al cuidado de entre 1.500 y 2.000 internos por un solo funcionario penitenciario, como sucede en la Modelo de Bogotá, Picota o Bellavista de Medellín, y otros de igual importancia como Barranquilla, Cartagena, Santa Marta, donde la planta de personal la complementan auxiliares bachilleres para la custodia y vigilancia.

Crisis en la alimentación, telefonía, trabajo, estudio y enseñanza: problemas como los más elementales, gozan hoy de ausencia de Estado, los más elevados contratos se ven en alimentación y telefonía al interior de los centros carcelarios y penitenciarios; donde los jugosos contratos se quedan en manos de grandes empresarios y el resultado del servicio no es más desalentador; esto sin contar que las oportunidades de trabajo, estudio o enseñanza por las mismas condiciones estructurales y de falta de personal, sólo es un articulado que reposa en nuestra maltratada Ley 65 de 1993.

Se deja como constancia pública que es el Gobierno Colombiano y la Dirección General del INPEC los responsables de tomar las medidas inmediatas de solución contra el hacinamiento, la salud, devolver al sistema la reinserción social, la implementación de medidas alternas de privación de la libertad, el incremento de funcionarios del cuerpo de custodia y vigilancia y de personal administrativo, […] tal y como lo prevé la sentencia T-153 de 1998 de la Corte Constitucional, donde ya planteó un estado de cosas inconstitucionales, para realmente cumplir con los fines de la pena y permitirnos cumplir con la misión y visión institucional. || *Exigimos respeto y atención debida al sistema penitenciario y carcelario colombiano, antes que ocurran desgracias, como las conocidas en sistemas como Chile, Brasil, Honduras, Venezuela, donde lamentamos tantas muertes.*”[1046]

[1046] Expediente T-3805761, folio 16.

De forma similar, la acción de tutela remitió el catorce (14) de septiembre de dos mil doce (2012), copia del informe que el Comandante de Vigilancia del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Barrancabermeja, EPMSC BBJ, IJ. Arnulfo Caballero Carreño, le envió a la Defensoría del Pueblo de Magdalena Medio, con copia a la Procuraduría Provincial y a Asuntos Penitenciarios Bogotá, en el que solicitó soluciones por parte del INPEC en Bogotá. Dice el informe presentado,

> "Comedidamente me permito informarle [que] este establecimiento carcelario al día de hoy contamos con 652 internos con situación jurídica; condenados 264 y sindicados 388 por los delitos de homicidio, secuestro simple y agravado, hurto calificado y agravado, inasistencia alimentaria, lesiones personales, porte ilegal de armas y otros; la capacidad que tiene este establecimiento para albergar internos es de 200 o sea que tenemos un hacinamiento del 226%, este establecimiento está funcionando hace 60 años, cuando era un colegio municipal y fue adaptado para establecimiento carcelario, de los patios a la parte externa (calle), los separa aproximadamente unos 80 cm que es la pared que los comunica al exterior, si nos damos cuenta, albergamos internos de todos los grupos al margen de la ley como son: AUC, Águilas Negras, Urabeños, Rastrojos, las conocidas hoy en día como Bacrim y la delincuencia común, tenemos comandantes militares de los grupos antes mencionados porque este establecimiento alberga internos que vienen de la zona conocida como Magdalena Medio (San Pablo, Santa Rosa, Sur de Bolívar, Simití, Puerto Wilches, Cantagallo, Sabana de Torres, Cimitarra, Puerto Parra y otros), este centro carcelario sólo cuenta con 2 patios y 1 [uno] pequeño (para albergar máximo 24 internos) para albergar los 652 internos hay problemas debido a esto como son por la salud porque CAPRECOM no presta los servicios que debería prestar, problemas por convivencia por las ideologías de cada grupo, tenemos internos que prestan colaboración eficaz con la justicia, exfuncionarios públicos, tercera edad, [a] estos internos hay que albergarlos y brindarles seguridad en estos patios; otro problema es el día domingo ya que se incrementaron las visitas femeninas y quedan estos patios pequeñitos para la gran cantidad de gente que se alberga e en los mismos en ese momento. || Por los motivos antes expuestos se han hecho con anterioridad solicitudes a la Dirección Regional Oriente solicitando el traslado de internos pero nos han contestado que ellos ya no tienen facultades para hacer este procedimiento, que eso le toca a la División de Asuntos Penitenciarios de la Dirección General del INPEC, se ha procedido hacerle solicitudes de traslado a esta división pero durante el presente año no he recibido respuesta

positiva alguna.

Veo que día tras día siguen llegando internos y observo con preocupación que la Dirección General del INPEC no nos quiere colaborar en deshacinar este establecimiento y los problemas al interior del mismo, todos los días siguen incrementándose y no tengo sitio donde alojar más internos para evitar problemas graves entre ellos mismos y con eso evitarle a la institución y a nosotros estar comprometidos en situaciones delicadas."[1047]

6.2. Intervenciones (Expediente T-3805761).

6.2.1. El trámite de la acción de tutela fue adelantado por el Tribunal Superior de Bucaramanga, institución ante la cual se había tramitado previamente otra acción similar con propósitos parecidos. En aquella oportunidad (el 12 de agosto de 2011) la Sala Penal del Tribunal Superior de Bucaramanga resolvió confirmar la decisión de primera instancia (Juzgado Segundo Penal del Circuito de Barrancabermeja) de negar la tutela de los reclusos de la cárcel de Barrancabermeja invocados por el Defensor del Pueblo, de la Regional Magdalena Medio. Para la Sala Penal del Tribunal, es evidente la existencia del problema, pero también, que el mismo no puede ser solucionado mediante acción de tutela. Dijo expresamente: "*Es cierto, al punto que no niegan los accionados que existe un problema de hacinamiento, pero también lo es que la Alcaldía, Concejo Municipal y el INPEC está realizando labores con el ánimo de lograr la construcción de un nuevo establecimiento carcelario, por lo que no se puede de tajo concluir que los accionados se niegan a mitigar esa situación. Además, conforme lo anota el* a quo*, es un problema que requiere soluciones de fondo que se han intentado buscar desde hace mucho tiempo y que involucra diferentes entes del Estado y una gran asignación presupuestal, por lo que el Juez de tutela no es el autorizado para disponer cuál es su corrección.*"[1048]

6.2.2. El dieciséis (16) de octubre de dos mil doce (2012), el Ministerio de Justicia y del Derecho intervino en el proceso por intermedio de Alejandro Gómez Jaramillo, para solicitar que se niegue la acción de tutela y para que se declare la falta de legitimación por pasiva, en lo que al Ministerio de Justicia y del Derecho se refiere.[1049] En esta oportunidad se reiteraron los planes trazados por el Ministerio de Justicia y del Derecho para atender la crisis carcelaria.

Se hizo referencia (i) a las medidas de corto plazo, incluyendo dentro de estas: (1) brigadas jurídicas,[1050] (2) redistribución de la población

---

[1047] Expediente T-3805761, folios 18 y 19.
[1048] Tribunal Superior de Bucaramanga, Sala Penal, sentencia de 12 de agosto de 2011 (MP Luis Edgar Albarracín Posada). Expediente T-3805761, folios 41 a 54.
[1049] Expediente T-3805761, folios 78 a 88.
[1050] Dijo el Ministerio al respecto: "El Ministerio ha realizado contactos con varias universidades

condenada,[1051] (3) la gestión de beneficios de libertad,[1052] (3) censo carcelario,[1053] (4) Comisión de Seguimiento al Sistema Penitenciario y Carcelario,[1054] (5) la entrega de la Unidad de Servicio Penitenciarios y Carcelarios –SPC– de todas las funciones administrativas,[1055] (6) la ampliación de la lista de elegibles en el concurso de la Comisión Nacional del

---

del país para que estas, a través de sus estudiantes de consultorio jurídico y de judicatura, puedan colaborar a descongestionar las solicitudes de los reclusos, tanto en las oficinas jurídicas de los establecimientos de detención como ante los despachos de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad. || Bajo esta temática, se llevó a cabo una reunión con las oficinas jurídicas de las cárceles Modelo, La Picota y el Buen Pastor con la finalidad de iniciar una coordinación entre los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad y las universidades interesadas para participar en este proyecto. En esa ocasión, las oficinas jurídicas se comprometieron a suministrar la información necesaria para hacer las solicitudes de libertad de los internos. || En el mes de septiembre se espera repetir esa experiencia con universidades de Cali, Medellín, el Eje Cafetero y Atlántico. Posteriormente, se extenderá a todo el país, pero especialmente a aquellas regiones donde el hacinamiento presenta mayores índices. || Esta medida va acompañada de un trabajo con los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad para que concedan, a quienes corresponde, una serie de beneficios establecidos en la ley, y para que las solicitudes se resuelvan en la mayor brevedad posible. El Consejo Superior de la Judicatura ha nombrado tres jueces de descongestión para resolver prontamente las solicitudes pendientes."

[1051] En esta oportunidad el Ministerio reiteró la meta del 48% de hacinamiento generalizado en el país, en los siguientes términos: "En observancia de los derechos de los internos, esta redistribución se realizaría sobre aquellas personas ya condenadas que cumplan con los requisitos legales. La idea es que el nivel de hacinamiento sea del 48% en todo el país. De esta manera, se busca disminuir sustancialmente la presión sobre aquellos centros que tienen los niveles más altos de hacinamiento. Lo anterior, se espera lograrlo con una política de traslados que no afecte los derechos de la población interna y utilizando los cupos libres que aún existen en los nuevos establecimientos de reclusión."

[1052] Esta medida propuesta se encuentra en estrechísima relación con las 'brigadas jurídicas'. El Ministerio la explicó así en su intervención: "Como se mencionó, uno de los principales objetivos de las brigadas jurídicas es la descongestión en las oficinas jurídicas y en los juzgados de ejecución de penas y medidas de seguridad de las solicitudes de beneficios que permitan la libertad de quienes han cumplido los requisitos. || Para el caso concreto, se pretende hacer énfasis en aquellas poblaciones más vulnerables: tercera edad, madres y padres cabeza de familia, enfermos terminales y pacientes psiquiátricos. Asimismo, se busca incentivar la aplicación de los sistemas de vigilancia electrónica, para que se empleen como mecanismo sustitutivo de la detención domiciliaria o como medida autónoma no privativa de la libertad."

[1053] Dijo el Ministerio de Justicia y del Derecho en su intervención: "Se coordinará con el INPEC la realización de un censo que permita identificar la población reclusa del país. Este censo permitirá tomar medidas diferenciadas den el tratamiento, en entregar garantías a los grupos étnicos, a las madres y padres cabeza de familia o identificar problemáticas específicas en las regiones."

[1054] Dijo el Ministerio de Justicia y del Derecho en su intervención: "Se ha propuesto la creación de una Comisión Interinstitucional que realice un diagnóstico permanente sobre la crisis del sistema y proponga las soluciones puntuales al mismo. Esta Comisión está conformada por expertos en derecho penitenciario, en derecho constitucional, en salud, etc. Se busca que sea una comisión muy activa que rinda cuentas al Consejo Superior de Política Criminal, donde tienen presencia varias instituciones que se encargan de contribuir a la implementación de la política criminal del Estado. Ya se ha designado los comisionados y en los próximos días tendrá su primera reunión."

[1055] Dijo el Ministerio de Justicia y del Derecho en su intervención: "Se espera que la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios con su nuevo presupuesto, esté en capacidad a partir de enero de 2013, de tomar todas las funciones administrativas del sistema penitenciario y de esa manera se agilice la contratación de los servicios. || Asimismo la unidad estará encargada de la contratación para la creación de nuevos cupos y de la mejora de la infraestructura carcelaria del país."

Servicio civil,[1056] (7) la salud en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país.[1057]

En segundo lugar, la intervención hace referencia a (ii) las medidas de mediano plazo. Dentro de estas incluyó las siguientes: (1) diseño de la política criminal,[1058] (2) modificación del Código Penitenciario y Carcelario[1059] y (3) la Comisión Interinstitucional de Expertos para la revisión del Código Penal y del Sistema Acusatorio.[1060] Finalmente, en tercer lugar, la intervención hacer referencia a (iii) las medidas de largo plazo, dentro de la cuales se mencionan las siguientes: (1) el plan 20 mil,[1061] (2) el Convenio CAF[1062] y (3) Colonias agrícolas.[1063]

[1056] Dijo el Ministerio de Justicia y del Derecho en su intervención: "Con el objeto de aumentar la planta de la guardia, existe una convocatoria en trámite (132 de 2012 CNSC), que está presupuestada para 718 nuevos dragoneantes de los cuales 500 son de complementación y 218 de formación. || A esta se inscribieron 11.088 aspirantes, de los cuales 7.879 entregaron documentos, según los datos de la CNSC, a quienes se les aplicaron las pruebas de análisis de antecedentes. Se espera que el 9 de noviembre de 2012 se publique la respectiva lista de admitidos. || Igualmente se solicitó a la CNSC que la lista de elegibles para el concurso sea de 2.500 personas, de manera que cuando se autorice la ampliación de la planta, esta incorporación sea inmediata. Al respecto, la Comisión confirmó que es posible esa ampliación siempre y cuando la incorporación se lleve a cabo durante el año de vigencia de la lista."

[1057] Dijo el Ministerio de Justicia y del Derecho en su intervención: "La prestación del servicio de salud en los establecimientos de reclusión ha presentado falencias; por este motivo, el Ministerio de Justicia y del Derecho en conjunto con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, SPC, y el Ministerio de Salud y Protección Social vienen trabajando para darle solución a corto y mediano plazo. || A corto plazo se trabaja con el Ministerio de Salud y Protección Social en dos medidas urgentes: 1. Proyecto de Decreto que permita la filiación de los reclusos a una EPS del orden nacional diferente a CAPRECOM EPS-S. || 2. Proyecto de circular conjunta entre el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Justicia y el INPEC para la adopción e implementación de los lineamientos generales para la vigilancia y el control de eventos de interés en salud pública en establecimientos penitenciarios y carcelarios. || Asimismo, a mediano plazo se analiza la creación de un Sistema Nacional de Salud Penitenciaria que permita brindar atención eficiente de primer nivel, con lo que se daría solución a uno de los principales problemas del Sistema. En todo caso, la SPC ya viene trabajando para mejorar las condiciones de las unidades de sanidad de los establecimientos de reclusión."

[1058] Dijo el Ministerio de Justicia y del Derecho en su intervención: "Con base en el informe de la Comisión Asesora para el Diseño de la Política Criminal del Estado, se está trabajando un documento Conpes que señale los derroteros de lo que debe ser una política criminal fundada empíricamente y enmarcada constitucionalmente. || Mediante esta iniciativa se fortalecerá el papel del Consejo Superior de Política Criminal como instancia de análisis de todos los proyectos de ley que en materia penal y penitenciaria estén en curso en el Congreso de la República. El compromiso del Ministerio de Justicia y del Derecho es hacer esta instancia mucho más efectiva, razón por la cual se ha enviado a la Comisión para su estudio, todos los proyectos de ley que actualmente son objeto de análisis por esta Corporación legislativa."

[1059] Dijo el Ministerio de Justicia y del Derecho en su intervención: "Desde hace un tiempo se ha trabajado en una propuesta de Código que haría una modificación sustancial al actual y en el cual la libertad como principio es su rasgo característico. Se espera que el proyecto sea radicado en el Congreso de la República luego del estudio, discusión y aprobación del Consejo Superior de Política Criminal."

[1060] Dijo el Ministerio de Justicia y del Derecho en su intervención: "El objeto de esta Comisión es diseñar e implementar una política criminal racional y coherente que conlleve la racionalización de las penas y de los delitos y que busque mecanismos para que el Sistema Penal Acusatorio mejore su capacidad de gestión."

[1061] Dijo el Ministerio de Justicia y del Derecho en su intervención: "El Plan busca que en un término de 4 años, se entreguen 20.000 cupos con la ampliación de algunos establecimientos. Se

6.2.3. El diecisiete (17) de octubre de dos mil doce (2012), el INPEC intervino en el proceso de acción de tutela de la referencia por medio de la Coordinadora del Grupo de Tutelas, Gloria Esperanza Maldonado. Al igual que en los anteriores procesos, en esta oportunidad, solicita que se declare la falta de legitimidad en la causa por pasiva, respecto del INPEC. Esto, por cuanto se considera que el INPEC no es el directo responsable de las violaciones a los derechos fundamentales invocados por el Defensor Regional del Pueblo.[1064] A su parecer, "[el] *fenómeno de hacinamiento en los centros de reclusión Colombianos es una problemática estructural del Estado, una situación crónica y crítica que ataca el sistema nacional penitenciario y carcelario y que no compromete sólo a la Dirección General del INPEC entrar a resolver, dada no sólo por el crecimiento de la población carcelaria, sino por la misma política criminal existente.*" La intervención sostuvo al respecto lo siguiente,

> "Con relación a la Pretensión de hacinamiento de los establecimientos aludidos, es preciso informar al Despacho Constitucional que esta problemática no sólo es de orden institucional, sino que es una problemática del Alto Gobierno, por tanto su solución no sólo compete a las autoridades penitenciarias, sino también a la misma política criminal existente, generándose un incremento desmedido de la población carcelaria. || Es importante poner en conocimiento que, conforme el Plan de Ordenamiento Territorial, el Establecimiento Carcelario de Bogotá y la Reclusión de Mujeres de esta ciudad, serán cerrados y por ende los internos e internas que se encuentran en éstos deben ser reubicados.
>
> Dada la anterior situación y como quiera que el Estado carece de recursos económicos para la construcción y mantenimientos de nuevos establecimientos carcelarios, pero en aras de buscar solución al problema de hacinamiento, el Ministerio del Interior y de Justicia (*sic*) y el INPEC […] suscribieron el Convenio de Asesoría y Cooperación Técnica con la Corporación Andina de

---

estima que el proyecto tendría un costo de $330 mil millones, aproximadamente. || Las ampliaciones se realizarían en establecimientos de primera, segunda y tercera generación, de la siguiente manera: *Primera generación*: Armenia, Santa Rosa de Viterbo, San Gil, Socorro, Itagüí, Buga, Tuluá, Palmira y la Colonia Acacías. || *Segunda generación*: Acacías, Girón, Cómbita y Valledupar. || *Tercera generación*: Florencia, Yopal. Puerto Triunfo, Eron Acacías y Cúcuta."

[1062] Dijo el Ministerio de Justicia y del Derecho en su intervención: "La Corporación Andina de Fomento ha celebrado un convenio con el Ministerio de Justicia y del Derecho para el análisis financiero de la construcción, por medio del Sistema APP, de 26.000 nuevos cupos."

[1063] Dijo el Ministerio de Justicia y del Derecho en su intervención: "Se espera construir seis nuevas colonias agrícolas una por cada regional, para la reclusión de los internos de mínima seguridad. Cada Colonia tendría capacidad para 1000 reclusos y su costo es significativamente inferior al de un establecimiento normal. Sin embargo, es una medida que sólo beneficiaría a la población de mínima seguridad y por ello el efecto sobre el hacinamiento es menor."

[1064] Expediente T-3805761, folios 90 a 96.

> Fomento, CAF, cuyo objeto principal es buscar la consecución de 26.000 nuevos cupos para el año 2014, de los cuales de 9000 a 11.000 se asignarán al EPAMSCAS de esta ciudad, con la adecuación de su infraestructura, los demás cupos se obtendrán en la incorporación y construcción de 6 a 8 nuevos establecimientos de reclusión del orden nacional."[1065]

En su intervención, el INPEC indica que los impactos que el hacinamiento produce en los derechos humanos de los internos, se acabarían con esta ampliación de cupos. Al respecto, la intervención afirmó:

> "Es pertinente indicar que la falta de espacios para el desarrollo de actividades deportivas por parte de los internos, así como también las posibles incomodidades a las que se encuentren sometidos los funcionarios uniformados, se espera sean temporales, pues como ya se señaló, el Gobierno Nacional y el Instituto Nacional Penitenciario, con la creación de los nuevos complejos penitenciarios que se espera estén construidos para el año 2014, pretende dignificar el sistema penitenciario, no sólo para el personal recluso, sino también a los funcionarios quienes prestan sus servicio en dichos establecimientos."

Se indicó que una de las estrategias para enfrentar el hacinamiento es el traslado de los internos y que el INPEC ha colaborado en ello, pero que tal camino es tan sólo una solución temporal, puesto que las causas principales se siguen dando. Los cupos adicionales son necesarios. Dijo al respecto,

> "El INPEC ha asumido compromisos para contribuir a la solución de la situación de hacinamiento, con la rotación de internos sin liberación de cupos, sin embargo esta medida no está dirigida a una solución de fondo debido al alto nivel de sobrepoblación a nivel nacional. En los últimos meses del año inmediatamente anterior, el hacinamiento ascendió a un 29.7% equivalente a 22.492 internos, sin contar con que en ese momento el aumento de la población carcelaria era de 1.78% mensual y que seguirá incrementándose de no darse una respuesta integral a los factores que lo configuran.

[1065] Al respecto la intervención añadió: "Es necesario recordar que el Gobierno Nacional, mediante documento CONPES 3277 de 2004, estrategia para la expansión de la oferta Nacional de Cupos Penitenciarios y Carcelarios, determinó la construcción, dotación y mantenimiento de ERON (establecimientos de reclusión del orden nacional), así como la ampliación, adecuación y dotación de los centros de reclusión existentes, direccionados a aumentar la capacidad carcelaria. Sin embargo, actualmente se tiene cerca de 7400 cupos disponibles en los nuevos establecimientos, que no pueden ser utilizados, hasta que no se resuelvan obras civiles por parte de la Dirección de infraestructura del Ministerio de Justicia en Bogotá, Ibagué, Pedregal y Jamundí, hasta que se solucionen problemas de escasez de agua conforme a los permisos de la CAR en Guaduas y Puerto Triunfo, se instalen y pongan en funcionamiento cámaras de seguridad, a fin de que se superen las diferencias en la capacidad instalada de cupos, que actualmente no permiten su funcionamiento adecuado."

> Por otra parte, existen bastantes solicitudes de traslado tendientes a descongestionar los establecimientos, sin embargo, la inflación punitiva o crecimiento de la población carcelaria, penalización de conductas con detención o prisión intramural, incremento de disposiciones judiciales, concentración de grupos criminales en centros de reclusión determinados, programas gubernamentales como justicia y paz, repatriación, requerimientos de la Procuraduría, Defensoría y Personería para descongestionar los establecimientos o para trasladar voluntariamente a los internos a sus sitios de origen o de asentamiento familiar, hace más gravosa la situación de sobrepoblación e inefectivas las medidas que se pueden tomar, haciendo físicamente imposible cumplir los mandatos judiciales, dado el número de establecimientos que cubre el territorio nacional que cuentan con capacidad para albergar internos."

Solicita que se cumpla lo establecido en el Decreto 1542 de 1997 y se propenda por una defensa en los procesos de los internos, en la que predomine el trámite oportuno de subrogados penales, medidas sustitutivas de las detenciones o prisiones intramurales y libertades condicionales, lo cual contribuiría a disminuir el índice de hacinamiento.

Finalmente, con relación a la salud, se indicó que la prestación del servicio de salud en el sistema penitenciario y carcelario es un asunto que no compete directamente al INPEC. Sobre el particular se indicó,

> "La Dirección General del INPEC […] [ve] que la ley faculta la organización del servicio de sanidad desde dos ópticas: 1) a través del personal de planta, o 2) a través de contratos que se suscriban con entidades públicas y privadas. || Para tal efecto la Ley 1122 de 2007, artículo 14, literal m, indica que la población reclusa del país se afiliará al Sistema General de Seguridad Social en Salud, para lo cual el Gobierno Nacional indicará los mecanismos que permitan la operatividad, con el único fin de que la población reclusa reciba adecuadamente los servicios y se les garantice el goce efectivo del derecho a la salud. En consecuencia se expidió el Decreto 1141 de 2009, que reglamentó la afiliación de la población reclusa al Sistema General de Seguridad Social en Salud, el cual fue modificado por el Decreto 2777 de 2010, motivo por el cual se suscribió entre otros el contrato 006 de 2011, que a la fecha está vigente.
>
> Cabe destacar que el servicio de sanidad también se encarga de velar por la salud de cada interno, a tal punto que es imperativo practicarles un examen al ingresar al centro de reclusión y cuando se decrete su libertad, de tal suerte que aquel servicio

debe estar interrelacionado con el de salud. De tal manera que con ello se cumple la aplicación del principio de igualdad, previsto en el artículo 3 de la Ley 65 de 1993, el cual proscribe toda forma de discriminación, ello dentro del marco del respeto a la dignidad humana, a las garantías constitucionales y a los derechos humanos universalmente reconocidos, que en todos los establecimientos del país debe prevalecer a la luz del artículo 5 del ibídem.

[…] || Ahora bien, de otra parte tenemos que la Ley 1444 de 2011 artículo 18 literales e y f le otorgó al Presidente de la República facultades extraordinarias para crear entidades u organismos de la Rama Ejecutiva del orden nacional y para fijar sus objetivos y su estructura, con base en esta facultad se creó mediante Decreto 4150 del 03 de noviembre de 2011, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – SPC […]

Para garantizar el Derecho de segunda generación, salud a la población interna y en cumplimiento de los dispuesto en el Decreto de escisión del INPEC, 4151 de 2011, el 3 de julio de 2012 se celebró el Consejo Directivo Extraordinario del INPEC cuyo único punto a tratar fue el de decretar la Emergencia Penitenciaria y Carcelaria a la luz del artículo 168 de la Ley 65 de 1993, previa solicitud de concepto favorable al señor Ministro de Justicia y del Derecho, Consejo Directivo donde se decidió por unanimidad: || No aprobar el plan de choque diseñado por la Dirección General del INPEC – Emergencia Penitenciaria y Carcelaria. || 'Acoger la solución planteada por la doctora Marcela Sabogal, funcionaria del Ministerio de Salud y por el doctor Carlos Mario Ramírez, Viceministro de Salud, actual Director (e) de CAPRECOM. || Para este efecto, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –SPC– contratará la presentación del servicio de salud intramural con CAPRECOM a partir del 16 de julio del presente año. || La unidad contará con el apoyo de la doctora Marcela Sabogal y dos funcionarios más el Ministerio de Salud; así como con el apoyo del Subdirector (e) de atención en salud del INPEC, doctor Luis Ernesto Beltrán y con el apoyo de los funcionarios del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Como consecuencia de lo anterior, igualmente se decidió que el INPEC inicie los trámites pertinentes ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que el presupuesto asignado al INPEC para la prestación del servicio de salud intramural, correspondiente a $3.924.000.000 pueda ser trasladado a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –SPC–, advirtiendo que mediante el Decreto 0911 del 3 de mayo de 2012

> el Ministerio de Hacienda y Crédito Público trasladó los recursos del INPEC $60.739.390.239.oo a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, SPC, de los cuales $16.787.000.000 son para la implementación del sistema integral de salud en el Sistema Penitenciario.
>
> […] || En consecuencia le solicito al señor Juez Constitucional que en aras de asegurar la legitimación en la causa por pasiva dentro del trámite de la acción de tutela materia de estudio, requerir a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, en consideración a la competencia funcional que le asiste, a partir del Decreto 4150 de 2011, a que el presupuesto para la cobertura de salud intramural de los internos se les trasladó mediante el Decreto 0911 del 3 de mayo de 2011 y a la decisión del Consejo Directivo extraordinario celebrado el 3 de julio del presente año plasmada en el acta N° 04 de la misma fecha."

La intervención remitió al proceso, copia del Acta N° 004 del tres (3) de julio de dos mil doce (2012), del Consejo Directivo del INPEC, con ocasión de la grave crisis carcelaria, especialmente en materia de prestación del servicio de salud.[1066] La situación fue presentada en los siguientes términos,

> "El doctor Luis Ernesto Beltrán y el TC (r) José Fernando Velásquez Leyton realizaron una presentación de los contratos N° 006 de administración de recursos y aseguramiento del régimen subsidiado del sistema general de seguridad social en salud aseguramiento del régimen subsidiado del sistema general de seguridad social en salud y N° 092 de 2011 de prestación de servicio de salud POS-S de baja complejidad a la población reclusa que se encuentra en los establecimientos de reclusión en las áreas de sanidad de los establecimientos de acuerdo con los modelos de atención previamente concertados, suscritos entre CAPRECOM y el INPEC. Asimismo, informaron de las continuas deficiencias que se vienen presentando en la prestación del servicio, situación que se puede comprobar por la gran cantidad de trámites de tutela atendidos por el instituto por el tema de la salud, los cuales ascienden a 811 acciones de tutela y 551 incidentes de desacato en lo que va corrido del año 2012, una suma considerables si se compara con las 937 acciones de tutela y 188 incidentes de desacato atendidos en el año 2011.
>
> Los funcionarios del INPEC señalaron que las deficiencias en la prestación del servicio de salud se ha agudizado en los últimos días ya que en el mes de mayo de 2012, los establecimientos de

[1066] El Acta fue suscrita por el Presidente de la misma, para entonces el Ministro Juan Carlos Esguerra Portocarrero, y en calidad de Secretaria, María Fernanda Escobar, Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del INPEC. Expediente T-3805761, folios 101 a 106.

reclusión presentaron insuficiencia en la red de servicios, en el suministro de medicamentos y en el suministro de insumos médico-quirúrgicos, debido a que la prestación de los servicios por parte de los profesionales contratados por la mencionada EPS para la atención intramural de los internos se ha realizado a media marcha por la falta de pago al personal médico durante los meses de abril y mayo de 2012 y por la falta de insumos de trabajo, lo cual solamente ha permitido atender urgencias.

Los expositores pusieron en conocimiento del Consejo que a través de oficio N° DG1000-030/2012 del 20 de junio de 2012, el Director (e) de CAPRECOM informó al señor Ministro de Justicia y del Derecho y al Director General del INPEC 'que a partir del 1 de julio de 2012 le es imposible a CAPRECOM garantizar la normal prestación del servicio del recurso humano intramural', pero que continuarán asumiendo el recurso humano de los modelos de atención concentrados en los catorce establecimientos de reclusión por UPC. || Igualmente informaron que CAPRECOM dio alcance a este oficio, para proponer que el contrato N° 092 de 2011 fuera prorrogado hasta el 15 de julio del presente año, ofrecimiento que ha sido aceptado por el INPEC por la situación de crisis que se presenta actualmente en la mayoría de los establecimientos de reclusión.

[…] el Director General del INPEC […] presentó la siguiente propuesta: Decretar el estado de emergencia penitenciaria y carcelaria establecido en el artículo 168 de la Ley 65 de 1993, para lo cual el Instituto ha iniciado el trámite dispuesto en la citada norma y diseñó un plan de choque consistente en contratar directamente a través de los directores de establecimientos penitenciarios y carcelarios el recurso humano que prestaría el servicio de salud intramural de acuerdo al modelo implementado por CAPRECOM EPS-S.

La doctora Marcela Sabogal, funcionaria del Ministerio de Salud, planteó la posibilidad de que la prestación del servicio de salud intramural continúe a cargo de CAPRECOM por seis (6) meses más, entidad que prestaría el servicio a través de las redes hospitalarias de orden territorial o empresas sociales del estado, ESES, quienes han expresado al Ministerio de Salud que existe una alta posibilidad de contratar el recurso humano ajustado a los modelos con que viene presentando el servicio CAPRECOM EPS-S a la población interna, para lo cual FOSYGA giraría los recursos directamente a estas IPS. Dichas entidades territoriales de salud suministrarían el recurso humano, los medicamentos e insumos y los apoyos de diagnósticos de acuerdo con las necesidades de los internos.

> El viceministro de Salud, Doctor Carlos Mario Ramírez Ramírez Director General (e) de CAPRECOM, complementa la explicación de la alternativa presentada por la Doctora Marcela Sabogal, indicando que no se requiere realizar ningún convenio con los hospitales o ESES y que esta medida permitiría que la prestación del servicio de salud intramural se regulariza en 15 con la utilización de la red pública. Adicionalmente, propone que no se separen los 14 establecimientos que se encuentran incluidos dentro del contrato N°006 de 2011, sino que se unifique la atención en los 142 establecimientos y las 11 unidades de reclusión militar y de policía.
>
> […]
>
> Las propuestas presentadas son sometidas a consideración de los miembros del Consejo Directivo, quienes por unanimidad decidieron lo siguiente: Acoger la solución planteada por la doctora Marcela Sabogal, funcionaria del Ministerio de Salud y por el doctor Carlos Mario Ramírez Ramírez, Viceministro de Salud, actual Director (e) de CAPRECOM. || Para este efecto, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –SPC– contratará la prestación del servicio de salud intramural con CAPRECOM a partir del 16 de julio del presente año."

El INPEC también participó a través de la Directora Regional de Oriente, María Alexandra García Forero, para solicitar que se declare la improcedencia de la acción de tutela. Indicó que "[…] *el trámite administrativo dispuesto por el INPEC para las solicitudes de traslado que elevan los internos, debido que frente a la facultad de traslados de internos que le asiste al INPEC por mandato legal,* la Regional Oriente carece de competencia para ordenar el traslado de internos. || *Así las cosas, en primera instancia se aclara que la Dirección Regional Oriente, INPEC Bucaramanga y el EPMSC Barrancabermeja carecen de competencia para ordenar el traslado de internos, se tiene que en resolución N° 001203 del 16 de abril de 2012, la cual derogó resoluciones N° 8488 de 2008 y 1836 de 2006; la Dirección General del INPEC es el competente para ordenar el traslado de internos*."[1067]

6.2.4. La Gobernación de Santander participó en el proceso de acción de tutela, por intermedio del Secretario del Interior, Guillermo Enrique Gómez París, para solicitar que se declare que la Gobernación no es responsable de las violaciones a los derechos fundamentales de las personas recluidas en la cárcel de Barrancabermeja.[1068] Luego de hacer referencias a las normas de carácter reglamentario que se ocupan de la materia, indicó,

---

[1067] Expediente T-3805761, folios 112 a 116.
[1068] Expediente T-3805761, folios 128 a 132.

> "En los archivos de los últimos años que reposan en la Gobernación de Santander no se encontró solicitudes radicadas por parte del INPEC y/o Centro Penitenciario de Barrancabermeja para realizar inversión de recursos para la adecuación del centro. La Gobernación ha estado siempre atenta a atender las solicitudes presentadas por el INPEC, en lo concerniente al fortalecimiento de los centros carcelarios. || Las inversiones adelantadas por la Gobernación de Santander en favor de los centros carcelarios, han sido las siguientes:
>
> 1. Implementación de acciones en captación laboral, salud, educación, recreación y cultura a la población recluida en centros carcelarios y/o penitenciarios y en detención domiciliaria perteneciente a estratos bajos, en el departamento de Santander, por un valor de $50.000.000.
> 2. Implementación de actividades promotoras de expresiones artísticas y culturales para los internos de la cárcel modelo en el municipio de Bucaramanga, por un valor de $20.000.000.
> 3. Apoyo a la promoción y fortalecimiento de expresiones artísticas y culturales de los internos de la cárcel Modelo en el Municipio de Bucaramanga.
> 4. Capacitación para las internas del establecimiento carcelario de mujeres del municipio de Bucaramanga.
> 5. Capacitación y fortalecimiento de espacios con visión empresarial para 100 internas de la cárcel el Buen Pastor del Municipio de Girón.
> 6. Proyecto de capacitación para las internas del establecimiento carcelario de mujeres del municipio de Bucaramanga.
> 7. Apoyo a la formación laboral para la resocialización de los internos de la Cárcel Modelo de Bucaramanga, Departamento de Santander.
>
> Para el mes de noviembre del año en curso se ejecutará el proyecto '*Apoyo a la promoción en salud para los internos de las Cárceles del Departamento de Santander*'."

6.3. Primera decisión de primera instancia, anulada posteriormente (Expediente T-3805761). El veintitrés (23) de octubre de dos mil doce (2012), la Sala Penal del Tribunal Superior de Bucaramanga resolvió negar la tutela invocada, por considerar que se trata de asuntos que escapan a las competencias del juez de tutela. Por eso, el Tribunal indica que "[…] *pese a la crisis que afronta el centro carcelario, el medio para solucionarla no está en la acción de tutela ya que medidas administrativas como el traslado de internos, la construcción de centros carcelarios, contratación de funcionarios públicos o ejecución de obras de remodelación, son decisión que superan el espectro de posibilidades del juez de tutela, siendo la acción popular la vía*

expedita e idónea a utilizar en aras de lograr tal cometido."[1069] Esta decisión, como se indicará posteriormente, fue anulada por la Corte Suprema de Justicia el cinco (5) de diciembre de dos mil doce (2012), y remitió el expediente a los Juzgados de Circuitos.

6.4. Impugnación y nuevas intervenciones (Expediente T-3805761).

6.4.1. Un día después de proferido el fallo del Tribunal, la Directora del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario, Barrancabermeja, Balentina Rodríguez Angarita, intervino en el proceso de acción de tutela. Solicitó que se declarara improcedente la acción pública de tutela promovida por el Defensor Regional del Pueblo, por cuanto "[…] *el EPMSC-Barrancabermeja, adscrito al INPEC, no ha vulnerado los derecho fundamentales de los internos de este reclusorio*".[1070]

6.4.1.1. La intervención solicitó, en primer término, que se considere la posibilidad de rechazar la acción de tutela y advertir que se trata de una acción temeraria.[1071] Se adjuntó copia de la sentencia que resolvió la acción de tutela anterior por las mismas razones y con base en los mismos hechos.[1072]

[1069] Tribunal Superior de Bucaramanga, Sala Penal, sentencia del 23 de octubre de 2012 (MP Héctor Salas Mejía). Dijo la sentencia: "No obstante lo anterior, la solución a dicha problemática, como lo enfatizaron las distintas entidades accionadas, no corresponde a la administración de justicia por vía de la acción constitucional de tutela sino a programas institucionales que permitan evidenciar una política criminal estructurada, dirigida a la protección de la dignidad humana del delincuente y a garantizar su proceso de resocialización. || Aunado a lo anterior, considera la Colegiatura que la necesidad de aumentar la infraestructura carcelaria con miras a remediar los problemas de salubridad, higiene, intimidad y recreación, en el evento de no obtener una respuesta por cuenta de las autoridades políticas encargadas de administrar los recursos públicos, puede ser solventada por vía de la acción popular, consagrada en el artículo 88 de la Constitución Nacional y en la Ley 472 de 1998."

[1070] Expediente T-380576, folios 156 a 178.

[1071] Dijo la Directora de la Cárcel de Barrancabermeja en su intervención: "Pues bien, al igual que ahora, el abogado Christian Gordon Chaparro, obrando como Defensor Regional del Magdalena Medio, promovió una acción pública de tutela por los mismos hechos que en la hora de ahora narra, y esta se tramitó […] en el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Barrancabermeja, autoridad que en sentencia del 01 de marzo de 2011 en la parte resolutiva de la misma ordenó: '*Primero: Declarar Improcedente la acción de tutela instaurada por Christian Gordon Chaparro, en contra del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC–, Establecimiento Penitenciario y Carcelario Cárcel de Barrancabermeja, Gobernación de Santander y CAPRECOM, en lo referente a la construcción de un nuevo centro penitenciario en la ciudad, de acuerdo a la parte motiva de éste proveído.* || *Segundo. Negar la acción de tutela […].*' || El abogado Christian Gordon Chaparro, obrando como Defensor Regional del Pueblo ante la adversidad del fallo de primer grado de fecha […] no impetró el recurso vertical de apelación al que tenía derecho, y de manera hartamente curiosa y extraña, después de diecisiete (17) meses, pretendiendo revivir momentos procesales que ya fenecieron, intenta promover otra acción pública de tutela por los mismos hechos. || En consideración a que para ser Defensor Regional del Pueblo tiene como requisito acreditar cualificación profesional de abogado, salvo mejor criterio, esta dirección considera que el profesional del derecho Christian Gordon Chaparro ha incurrido en una actuación temeraria, a voces de lo normado en el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991, por medio del cual se reglamentó el artículo 86 de la Constitución Política."

[1072] Juzgado Segundo Penal del Circuito de Barrancabermeja, sentencia del 1° de marzo de 2011. Expediente T-3805761, folios 218 a 243.

6.4.1.2. A continuación se refirió a las condiciones de la Cárcel, a las cuales hizo alusión la acción de tutela que se presentó nuevamente, en caso de que se considere pertinente su análisis. La descripción se realizó en los siguientes términos,

> "El EPMSC-Barrancabermeja […] hace parte integral del denominado Palacio Municipal en el que funciona actualmente algunas dependencias de la Alcaldía Municipal de Barrancabermeja. || […] se encuentra separado físicamente de las dependencias de la Alcaldía de este municipio, con el lleno de los protocolos de seguridad respectivos para este tipo de establecimientos.
>
> Para efectos de la vigilancia y custodia del personal de internos, se divide estructuralmente en cuatro (4) patios a saber: a) el patio especial; b) el patio N° 1, c) el patio N° 2 y d) el patio N° 3. || Si bien la construcción de la edificación en comento cuenta con varias décadas, también es cierto, que ésta ha sido objeto de varias remodelaciones y adecuaciones realizadas por el INPEC.
>
> La capacidad máxima instalada para alojamiento '*cómodo*' de internos es la que menciona el accionante, pero en cuanto al número de internos que permanecen recluidos en este panóptico, a la fecha de impetrarse la acción pública, no corresponde exactamente a la citada por el abogado Gordon Chaparro, por cuanto en todas las penitenciarías y cárceles de la República existe una 'población flotante de internos' que hace que este dato fluctúe de un día a otro, […].
>
> Así las cosas, la población carcelaria de todo el panóptico, para efectos administrativos de su permanencia, se clasifica en dos: la fija o estable y la flotante o transeúnte; y en consecuencia, es una apreciación superficial el tomar nota del número de internos que están un día, sin detallar el número de internos que hacen parte de la población carcelaria flotante, pues, reitero, éstos ingresan por unos pocos días, mientras atienden las diligencias judiciales en la que se necesita su comparecencia, e inmediatamente son remitidos a los centros carcelarios de origen."

6.4.1.3. Para la Directora de la Cárcel de Barrancabermeja, el hecho de que la acción de tutela no se refiera a un número específico de internos en un determinado momento en cuanto al patio especial, impide saber si en algún momento hubo o no hacinamiento. Dice al respecto: "*Lastimosamente, para la claridad fáctica que demanda esta acción pública se requería necesariamente, que el accionante hubiera indicado exactamente el número de internos que supuestamente tenía dicho patio en algún momento específico del tiempo; para poder entrar a corroborar la información y acceder al*

derecho de réplica, garante del derecho de defensa y así hubiera demostrado si en dicho patio, en alguna fecha específica, se presentó 'hacinamiento'; pero lastimosamente ello no ocurrió, siendo evidente que el accionante no aportó material probatorio que demuestre al señor juez constitucional, que los hechos narrados por él, son ciertos."

Los documentos presentados por la Directora de la Cárcel muestran que el servicio de salud se encontraba en graves condiciones, incluso en septiembre de dos mil doce (2012), lo cual, claramente, afectaba el derecho fundamental de las personas recluidas en ese Establecimiento.[1073] Pero, incluso ahora que ha mejorado, persisten problemas estructurales.[1074]

6.4.1.4. Para la Directora de la Cárcel sí existieron problemas con la prestación del servicio de salud, pero a su juicio eso es algo del pasado por cuanto el asunto ya fue superado.[1075] En cuanto al deficiente *stock* de medicamentos, dice que es cierto que es precario, pero que ello es así para que no se pierdan por vencimiento; en todo caso, afirmó, se requieren pocos medicamentos pues as su parecer la regla general en su cárcel 'es el buen

---

[1073] La Directora de la Cárcel de Barrancabermeja adjuntó a su intervención comunicaciones dirigidas a la Directora de la Regional Oriente del INPEC informándole, entre otras cosas: que el odontólogo no asiste a laborar desde el 17 de septiembre por estos motivos, por lo cual no están atendiendo pacientes en el área de odontología (comunicación del 19 de septiembre de 2012; Expediente T-3805761, folio 185); que se sólo se contaba con un médico para atender a todos los internos, por períodos de cuatro horas (comunicación del 13 de agosto de 2012; Expediente T-3805761, folio 186); que no hay insumos médicos ni odontológicos, ni siquiera jeringas o guantes. Escasez marcada de medicamentos, no hay analgésicos orales ni parenterales (comunicación del 25 de julio de 2012; Expediente T-3805761, folio 187); que se tiene personas privadas de la libertad que requieren insulina, a las cuales no se les suministra (comunicación del 31 de mayo de 2012; Expediente T-3805761, folio 192); o que no hay una persona encargada de recoger los residuos hospitalarios (Expediente T-3805761, folio 193).

[1074] En comunicación a la Asesora Jurídica de la EPMSC, Gladis Quintero de Quintero, el médico Gilberto Hernández Peluffo reclama que se tiene un solo médico durante cuatro horas, cuando debería haber dos médicos 8 horas diarias. Sostiene que hay un aceptable suministro de medicamentos pero sí hay demora para la autorización de operaciones. Se reclama que sólo se cuenta con el Hospital del Magdalena Medio y no se cuenta con urología, otorrinolaringología, neurología y oftalmología (comunicación del 23 de octubre de 2012; Expediente T-3805761, folio 183).

[1075] Dijo la Directora de la Cárcel de Barrancabermeja en su intervención: "Con relación a la denuncia sobre el sistema de salud, ello es falso para este momento; toda vez que CAPRECOM mejoró ostensiblemente el servicio, y en la actualidad funciona de manera coordinada con este EPMSC-Barrancabermeja. Para atender el servicio de salud de la población carcelaria CAPRECOM suscribió un contrato interadministrativo con el Hospital Regional del Magdalena Medio (anterior Hospital San Rafael), y es esta entidad la que atiende los casos de urgencia y cirugías de los internos de este panóptico. || Teniendo en cuenta que el Hospital del Magdalena Medio no cuenta con el servicio especializado de urología, otorrinolaringología, neurología y oftalmología; si eventualmente algún interno necesita de esta atención especializada se remite a Bucaramanga. || Para el área de sanidad dentro del penal, actualmente el EPMSC Barrancabermeja cuenta con el siguiente esquema o modelo de atención: 2.1.- *Por parte de CAPRECOM*: Un (1) médico, dos (2) auxiliares de enfermería, un (1) odontólogo, una (1) regente de farmacia. || 2.2. *Por parte del INPEC*: Contamos con un (1) médico y (1) enfermera, quienes en conjunto con los profesionales de la salud adscritos a CAPRECOM se encargan de atender la población carcelaria de Barrancabermeja; siendo eficientes en la prestación del servicio de salud, y en la remisión oportuna a consulta especializada y cirugías."

estado de salud'.[1076] No obstante se reconoció que "[es] *cierto que la falta de contratación de una operaria para el aseo del área de la salud. De acuerdo al esquema de salud de CAPRECOM, falta el suministro de una higienista oral y una auxiliar administrativa*". Indicó que se han atendido siete (7) casos de varicela, pero que se han tomado las medidas de necesarias y adecuadas para atenderlos.

6.4.1.5. En relación con las condiciones de salubridad de la alimentación se consideró que sí se encontraban las canecas tal como el accionante lo había señalado, pero que tal situación cambió. Dijo la Directora de la Cárcel de Barrancabermeja al respecto: "*Es cierto que en los alrededores del Rancho se encontraban a la fecha de radicación de la acción de tutela que nos ocupa, las canecas de la basura, toda vez que el espacio donde funciona el Rancho es muy reducido. Sin embargo, a la fecha de contestación de la acción pública de tutela, ya se han realizado varias mejoras y remodelaciones físicas en esta área del EPMSC-Barrancabermeja, que mejoraron el manejo de residuos orgánicos e inorgánicos, pues se ubicaron en mejor sitio, en un área especial a las afueras del Rancho, con grandes canecas con sus respectivas tapas*."

6.4.1.6. Consideró que la acusación con relación a la UTE (Unidad de Tratamiento Especial) era cierta cuando se presentó la primera acción de tutela, un año antes. Pero consideró que ahora era un acusación falsa, pues en razón a que "[es] *cierto que dichos cubículos no cuentan con baterías de baño internas* […] *desde el año anterior no se recluye de manera permanente a ningún interno allí* […]." Reconoció la escasez de inodoros, pero indicó que la situación no es tan dramática, pues hay unos orinales que también se pueden usar las veinticuatro (24) horas. Dice la Directora: "*El señor Defensor del Pueblo, Regional Magdalena Medio hace una descripción de los Patios N° 1 y 2, en los que expone la composición física de los mismos, la cual considera insuficiente en cuanto a celdas, inodoros, duchas, lavaderos, lavamanos, los cuales narra que están en regular estado, no dando abasto a los 652 internos que menciona. || El accionante omitió informar la existencia de los 'baños orinales', los cuales descongestionan enormemente los inodoros. Con relación a los inodoros, duchas, lavaderos y lavamanos la información suministrada por el accionante es cierta en cuanto al número, pero ha de tenerse en cuenta que ellos están disponibles para los internos las veinticuatro (24) horas del día, por cuanto las celdas nunca se cierran, lo cual facilita el uso de los mismos, por turnos que los mismos internos asignan. || Aunado a lo anteriormente acotado, debe tenerse en cuenta que el personal interno del EPMSC-Barrancabermeja, en razón del cumplimiento*

[1076] Dijo la Directora de la Cárcel de Barrancabermeja en su intervención: "Con relación al *stock* de medicamentos, no se mantienen altas existencias para evitar el vencimiento de la misma, pero sí lo necesario para el suministro adecuado del servicio de salud. Con relación a este ítem es necesario advertir a esa corporación judicial que el EPMSC Barrancabermeja es un centro de reclusión cuya regla general es el buen estado de salud de los internos, y por tanto no se requiere mantener altos stocks para atender a toda la población, pues las estadísticas nos muestran que la población que requiere el servicio no sobre pasa el cinco por ciento (5%) de la población reclusa."

físico de la condena o medida de aseguramiento, cuenta con el tiempo suficiente para someterse al programa de turnos que los mismos internos fijan."

6.4.1.7. La Directora de la Cárcel de Barrancabermeja reconoció que sí ocurre en ocasiones que la población de reclusos tenga que dormir a la intemperie. Dijo al respecto: *"En lo concerniente a la denuncia que en el patio 2 algunos internos duermen en carpas ubicadas a la intemperie, es parcialmente cierto, en la medida que la población carcelaria fluctuante, tiene que dormir en colchonetas móviles ubicadas en los pasillos o corredores al interior de este patio 2, y para guarnecerse de la lluvia, los internos arman carpas móviles en épocas de lluvia. || Dormir bajo techo es una necesidad sentida en este panóptico, pero ello se ha presentado por el incremento desproporcionado de personas que tienen que enfrentar procesos judiciales, siendo los recursos asignados por el Gobierno Nacional, insuficientes para suplir todas y cada una de las necesidades de la creciente población carcelaria, la cual se incrementa a pasos agigantados, de manera desproporcionada con la construcción de nuevas penitenciarías, no dando abasto para atender este problema de Estado. Sin embargo, a pesar de las limitaciones presupuestales del INPEC, la dirección del EPMSC-Barrancabermeja realiza gestión ante la Alcaldía del Municipio de Barrancabermeja para obtener auxilios que se destinan a trata de mejorar las condiciones de vida de los internos de este penal.*" También hizo relación a la cárcel que el Ministerio de Justicia proyecta construir con una capacidad de cuatro mil quinientos (4500) internos, en el municipio de Sabana de Torres, Santander.

6.1.4.8. Para la Directora de la Cárcel la delincuencia no ha aumentado sino disminuido, a su parecer el proceso de resocialización ha sido exitoso. Dijo al respecto: "[…] *las estadísticas de delincuencia intramural arrojan un saldo inmejorable para el año dos mil diez (2010), dos mil once (2011) y dos mil doce (2012), muchísimo mejor que los años anteriores, donde los desórdenes internos fueron continuos a finales del siglo XX y la primera década del siglo XXI; situación que nos permite concluir que a pesar de tantas limitaciones económicas que enfrenta el INPEC, la resocialización de los internos ha sido exitosa, por lo menos, en cuanto a la no reincidencia en el delito, mientras están cumpliendo las medidas de aseguramiento para los imputados y acusados, o la pena principal de prisión para los condenados.*"

6.4.1.9. La Directora reconoce que el espacio para los abogados defensores es bastante pequeño y precario. No obstante indica que sí existe, y que, en cualquier caso, su mejora podría implicar una violación a la igualdad con aquellas personas que tienen un abogado contratado, caso en el que no se exige reglamentariamente tener dicho espacio. Dice al respecto la intervención: "*Las instalaciones de nuestras oficinas* […], *unas son cómodas pero otras no; pero para analizar este ítem, ha de tenerse en cuenta, que dentro del sistema nacional de establecimientos carcelarios y penitenciarios de la República de Colombia, este establecimiento está diseñado conforme al*

tamaño de la ciudad, y por ello, es una cárcel pequeña, y dentro de ese contexto fueron concebidas el tamaño de sus oficinas"; y añade "[es] *cierto que esta dependencia es pequeña, situación que ya fue advertida por la Dirección Nacional del INPEC y por ello, para el año 2012, por gestión hecha por esta Dirección Nacional a la Alcaldía Municipal* […] *asignó una partida para la construcción de una nueva oficina, y las obras iniciarán pronto; para mejorar así el servicio de atención a los abogados defensores contractuales y del sistema nacional de defensoría púbica, funcionarios judiciales, representantes del Ministerio Público y demás usuarios (restringidos) del servicio.*"

Respecto al estado actual del lugar de reunión entre las personas internas y los defensores públicos, la Directora de la Cárcel dice en su intervención;

> "El mismo accionante reconoce que [se les] tiene asignado un espacio en la dependencia de la Pagaduría, donde cuenta con una mesa y silla para atender a los internos que apoderan; siendo esta parte fáctica cierta, pues la Dirección de este Centro unilateralmente lo dispuso […], para que la Defensoría del Pueblo tenga un sitio de trabajo permanente, en especial, para el (la) abogado(a) que en representación de la Defensoría […] tramita todas las solicitudes de los beneficios administrativos a los que tienen derecho los internos que reúnan los requisitos objetivos y subjetivos que dispone la normatividad vigente.
>
> La asignación del sitio, al igual que los muebles de oficina efectivamente fueron puestos a disposición de la Defensoría del Pueblo, por parte de la Dirección de este penal, lo cual se hizo gustosamente, y con el ánimo de brindar una colaboración eficaz a la barra de abogados del sistema nacional de defensoría pública; a pesar de que *no estamos obligados legal ni reglamentariamente* a ello, aspecto fáctico que por sí mismo, nos llama hartamente la atención la posición que adopta el señor Defensor del Pueblo, quien a sabiendas que no estamos obligados a asignarles oficinas dotadas a los abogados defensores al interior del Penal; a pesar de ello, lo hicimos y con mucho agrado, para que en la hora de ahora se nos pretenda enrostrar que los recursos puestos a disposición, son modestos, y que están localizados en la oficina de la pagaduría.
>
> A la fecha de presentación de este libelo, las leyes, los reglamentos y los protocolos de seguridad que rigen a los establecimientos penitenciarios y carcelarios de todo Colombia administrados por el INPEC, impiden que les sea asignado oficinas dotadas a los abogados defensores contractuales, ni discriminatoriamente a los abogados defensores de la defensoría

> pública, contrario a lo que entiende el respetado Defensor del Pueblo.
>
> […]
>
> A título conciliatorio, esta Dirección propone que la Defensoría del Pueblo siga utilizando el espacio físico asignado en la dependencia de la Pagaduría y asigne sus propios muebles de oficina (escritorio y silla) para sus abogados."

6.4.1.10. La Directora de la Cárcel de Barrancabermeja indicó que en la defensa de los internos, cuenta con el apoyo de estudiantes universitarios de final de carrera; a su parecer "[las] *labores del área jurídica se desarrollan con el apoyo de los estudiantes de los últimos semestres de la Facultad de Derecho de la Universidad Cooperativa de Colombia seccional Barrancabermeja, que hacen sus consultorios jurídicos, aunado a los estudiantes que realizan su práctica de judicatura de las Facultades de Derecho de varias Universidades del país.*"

6.4.1.11. La Directora de la Cárcel se refiere a los problemas de la guardia en dos sentidos. Con relación a su situación de hacinamiento y al supuesto bajo número que la compone. Dijo que, decir que la guardia de la Cárcel "[…] *se encuentra en hacinamiento, [es una] afirmación falsa. Cada miembro de la guardia tiene asignado su propio camarote. Los que duermen en el piso es porque quieren, ya que acuden a dormir a un salón del EPMSC* […] *que está dotado de aire acondicionado con mejor capacidad de enfriamiento que la de las habitaciones.* || *Con relación al supuesto escaso número de guardianes es una apreciación subjetiva del actor, pues debe tenerse en cuenta que los guardianes cuente con entrenamiento especial, dotados de bastón de mando, y el personal de guardia que está fuera de los patios está dotado de armas de fuego de dotación oficial que permiten el control de cualquier interno de fuga. Aunado a lo anterior, se cuenta con el apoyo directo de la Policía Nacional, entidad que tiene puesto a escasas cuadras del panóptico, con capacidad de reacción inmediata.*"

6.4.1.12. Se reconoció el limitado espacio para el deporte y la recreación, pero se indicó que se tenían programas de gimnasia, campeonato de banquitas, de voleibol y de microfútbol, además de varios juegos de mesa (cartas, parqués, dominó y damas chinas).

6.4.1.13. En cuanto a las visitas conyugales y el derecho a la intimidad se dijo: "*Disiento de la apreciación del señor Defensor del Pueblo, en el sentido que la visita conyugal se lleva a cabo en condiciones de degradación humana, ya que el hecho que las relaciones se cumplan en las celdas de los internos y no en otra habitación, cama, lavado de sábanas y fundas, etc.), ello por sí mismo no puede considerarse como degradante; por cuanto, reitero estas se llevan a cabo al interior del dormitorio de cada internos a la*

intimidad de cada pareja, siendo responsabilidad del interno que accede a este derecho, el de mantener debidamente aseado y limpio el lecho donde mantendrán la relación con su pareja. || *En este caso el interno se adapta a la limitación de los recursos con los que administra [la Cárcel], pero por ello no se pierde la privacidad que echa de menos el señor Defensor del Pueblo Regional Magdalena Medio.* || *Sería un anhelo* […] *propiciar que el interno mantuviera sus relaciones íntimas con su pareja en sitios especiales, pero ello no es posible en este centro de reclusión por múltiples factores, principalmente por el espacio físico reducido, el galopante incremento de la población carcelaria de manera desmesurada y por supuesto, las conocidas limitaciones presupuestales del Estado; sin embargo, optimizando nuestros limitados recursos, propiciamos que la esencia familiar se conserve a pesar de las restricción al derecho a la locomoción del interno.*"

6.4.1.14. Para la Directora del a Cárcel, el acervo probatorio tenido en cuenta por el Defensor del Pueblo "[…] *es obsoleto, en la medida que corresponde a información tomada hace más de un año, en la primera acción de tutela por él interpuesta, y sobre muchos de los aspectos denunciados, el* [Establecimiento] *ya ha tomado correctivos, tales como remodelaciones de la infraestructura en el área de salud, reorganización del Rancho, reparaciones locativas, ingreso de ventiladores de propiedad de los internos, mejoramiento de la prestación del servicio de salud, a cargo de CAPRECOM, proyección en la ampliación de la oficina jurídica, asignación de aspecto físico y mobiliario para el sistema nacional de Defensoría Pública.*"

6.4.2. El Defensor Regional del Pueblo impugnó la decisión de primera instancia (que posteriormente sería anulada) de forma breve y sucinta, el treinta y uno (31) de octubre de dos mil doce (2012).[1077]

6.5. Anulación de la decisión adoptada por el Tribunal Superior de Bucaramanga en primera instancia y nuevas intervenciones

6.5.1. El cinco (5) de diciembre de dos mil doce (2012), la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia resolvió entre otras cosas, "*decretar la nulidad de todo lo actuado a partir del auto que ordenó el trámite de esta demanda, sin perjuicio de la validez de las pruebas.*"[1078] Para la Corte Suprema, "[…] *las accionadas son entidades descentralizadas del nivel nacional y por ello, las demandas de tutela dirigidas en su contra son de conocimiento, en primera instancia, de los Juzgados del Circuito.*" La Corte Suprema advierte en su decisión que anula todo lo actuado, a pesar de los perjuicios generados sobre los derechos de los accionantes y sobre su protección efectiva, por cuanto no se debe desconocer la reglamentación sobre el reparto, a su juicio "[…] *toda vez que su inobservancia resta eficacia a la Administración de justica de cara a proteger los derechos fundamentales, pues no se puede olvidar que el*

[1077] Expediente T-3805761, folio 245.
[1078] Corte Suprema de Justicia, Sala Penal; Auto de 5 de diciembre de 2012 (MP Javier Zapata Ortiz). Expediente T-3805761, tercer cuaderno, folios 3 a 8.

Decreto 1382 de 2000 fue expedido por la necesidad cierta de 'racionalizar y desconcentrar el conocimiento de las demandas de tutela."

6.5.2. La Gobernación de Santander, por medio del Secretario Departamental del Interior, Carlos Ibáñez Muñoz, intervino en esta nueva etapa del trámite, para reiterar lo dicho ante el juez de primera instancia y, en consecuencia, solicitar que se niegue la acción de tutela presentada y que se declare que la Gobernación no es responsable de los hechos que hayan causado las violaciones de derechos fundamentales, en caso de que las mismas sean constatadas. Se hizo referencia, además, a las acciones realizadas, tales como apoyo a la promoción de la salud, a la reparación y adecuación de centros carcelarios, apoyo al trabajo comunitario y dotación de kits de aseo personal para apoyar la promoción de salud.[1079]

6.5.3. La Directora de la Regional Oriente, INPEC, María Alexandra García Forero, intervino para solicitar que se declare que no son competencias de esta dependencia las acciones que se requieren para enfrentar la crisis carcelaria, sino la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelario –SPC–. Se adjuntó también una copia de una comunicación remitida por dicha Directora Regional al Defensor del Pueblo Regional, en la que le indica, el veintiséis (26) de septiembre de dos mil doce (2012), "[…] *que al Establecimiento de Barrancabermeja se le ha trasladado un total de 32 internos y se le tiene pendiente trasladar un total aproximado de cien (100) internos más*."

6.5.4. El Ministerio del Interior, mediante el Director de Política Criminal y Penitenciaria, Alejandro Gómez Jaramillo, intervino en esta nueva etapa del proceso (el 18 de diciembre de 2012), para solicitar que se niegue la acción de tutela.[1080] En esta oportunidad se hace referencia nuevamente a las acciones que se tienen planeadas a corto, mediano y largo plazo.

6.5.5. El diecinueve (19) de diciembre, la Directora de la Cárcel de Barrancabermeja, Balentina Rodríguez Angarita, presentó nuevamente estos argumentos, a manera de respuesta a la impugnación presentada por la Defensoría del Pueblo a la decisión de instancia del Tribunal Superior de Bucaramanga.[1081]

6.5.6. El dieciocho (18) de enero de dos mil trece (2013), el municipio de Barrancabermeja intervino mediante apoderada en el proceso para indicar las propuestas que ha hecho con relación a la crisis carcelaria, dejando en claro que sólo puede actuar en coordinación y de acuerdo con lo dispuesto por las autoridades competentes.[1082] Dijo al respecto,

"El Municipio de Barrancabermeja, a través del despacho del

[1079] Expediente T-3805761, folios 257 a 259.
[1080] Expediente T-3805761
[1081] Expediente T-3805761, segundo cuaderno, folios 1 a 23.
[1082] Expediente T-3805761, segundo cuaderno, folios 99 a 102.

> señor Alcalde, consciente de la problemática que existe en los centros carcelarios del país, y especialmente en el de la penitenciaria de esta ciudad, ha efectuado el ofrecimiento de un lote de terreno para que se lleve a cabo la reubicación del mismo, de acuerdo con las especificaciones que actualmente se requieren; con la capacidad para albergar y atender a los reclusos de la ciudad y de los municipios vecinos.
>
> […] || el Municipio […] se encuentra en disposición de acoger e implementar las directrices que el Ministerio de Justicia y del Interior disponga, a efecto de que se ejecute la obra que satisfaga las necesidades de las personas privadas de la libertad en la penitenciaria de Barrancabermeja, razón por la cual se encuentra inscrito en el banco de proyectos de inversión municipal, conforme a la certificación expedida por el jefe de la oficina asesora de planeación municipal y la solicitud del señor Secretario de Gobierno de la ciudad"

La intervención hace una relación de los actos que la Administración Municipal desde el diecisiete (17) de diciembre de dos mil cinco (2005) hasta el día de hoy, para poder conseguir un terreno que se pueda destinar para la Cárcel. Los últimos acontecimientos fueron los siguientes,

> "[…] en conversación sostenida por el Consejero de Seguridad con el Ingeniero Juan Carlos Paredes fue informado que dicho proyecto junto con el diseño adelantado será expuesto por el INPEC en la Presidencia de la República, por ser considerada Barrancabermeja como ciudad piloto para la ejecución de macroproyectos por el gobierno nacional.
>
> Mediante gestión realizada por la administración municipal, representantes del Concejo Municipal y dos congresistas se hizo presente en la ciudad de Barrancabermeja el señor Viceministro de Justicia con el Director de la Unidad Carcelaria y Penitenciaria el día 21 de septiembre, acordándose estudiar el tipo de centro carcelario bien fuera de mínima, mediana o alta seguridad para proyectar el tipo de infraestructura a construir para la región, también se acordó la verificación del predio Palotal, pero adicionalmente por solicitud del Alcalde Municipal, Dr. Elkin Bueno se abrió la alternativa de analizar la posibilidad de obtener otro predio en jurisdicción del Municipio de Sabana de Torres, previa conversación sostenida por parte de los dos Alcaldes.
>
> El día 19 de octubre se hizo visita en el sector de Sabana de Torres y de la Fortuna por parte de la Unidad Penitenciaria y Carcelaria del Ministerio de Justicia y una comisión de la

> Oficina de Planeación Municipal recogiendo información sobre la viabilidad de una posible área a seleccionar por parte de la Unidad respectiva. Todo lo anterior basado en que el Ministerio de Justicia, entidad competente, requiere tener un incremento importante de cupos para combatir el problema de hacinamiento no sólo en Barrancabermeja sino regional y nacional."

6.6. Decisión de instancia (Expediente T-3805761).

El veintidós (22) de enero de dos mil trece (2013), la Juez Tercera Penal del Circuito de Bucaramanga resolvió declarar improcedente la acción de tutela presentada por el Defensor Regional del Pueblo con ocasión de las violaciones a los derechos fundamentales de las personas internas en la Cárcel de Barrancabermeja, por considerar que es un asunto que no puede ser resuelto por el juez de tutela.[1083] Dijo en su sentencia.

> "[…] para el caso concreto se encuentra que si bien el catálogo de problemas puesto de presente por el accionante en el establecimiento carcelario de Barrancabermeja –y que no difiere mucho del de los demás panópticos del país–, resulta a todas luces escabroso, tanto por las cifras como por los registros fotográficos allegados; lo cierto es que las nobles pretensiones del libelista no están llamadas a prosperar por esta vía jurisdiccional, en la medida que para solucionar las complicaciones del sitio de reclusión, esta sede de tutela debería disponer –si bien no de forma expresa, más sí tácita– de la destinación de erario hacia el sector penitenciario –entendido no sólo de las personas internas sino también del personal de guardia–, convirtiéndose en determinador de la prevalencia de una arista de la sociedad sobre las otras, es decir, anteponiendo la solución de los asuntos carcelarios a los de otros sectores sociales, verbi gracia, al educativo, al laboral, al de la población infantil, desplazados, damnificados, madres cabeza de familia, discapacitados, etcétera.
>
> Y es que en efecto, si este despacho accediera a las pretensiones del actor: de forma tácita estaría señalando los derroteros de inversión presupuestal del INPEC, del Ministerio, de la Gobernación Departamental o de la Alcaldía Municipal de Barrancabermeja si se le ordenará, por ejemplo, la ampliación o construcción de un nuevo centro carcelario con capacidad suficiente para albergar el personal interno en la cárcel de Barrancabermeja, mandato judicial que a todas luces no puede ser proferido por el fallador de tutela. || […] resultaría absurdo que esta vía sirviera para determinar el personal profesional que

[1083] Expediente T-3805761, segundo cuaderno, folios 117 a 127.

> debe ser contratado para solucionar aspectos que –previamente– deben contar con un adecuado respaldo técnico y operativo. Nos referimos en concreto a la solicitud del libelista encaminada a que se orden la contratación de personal médico, odontológico, jurídico y de trabajo social, respaldado únicamente en lo que al actor le parece –conforme su visita al lugar– […]”

Esta sentencia no fue impugnada por la Defensoría Regional del Pueblo, por lo que fue remitida a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

TERCER ANEXO

DEBATES PARLAMENTARIOS DE AGOSTO DE 2011, POSTERIORES A LA INFORMACIÓN REMITIDA EL 10 DE JULIO (07) DE 2012

1. La Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, en ejercicio de sus facultades de control político, deliberó los días veinticuatro (24) y treinta (30) de agosto de dos mil once (2011) acerca de la situación actual del sistema carcelario y de las políticas públicas que existen y se implementan en la materia.

1.1. El veinticuatro (24) de agosto, se planteó el debate al INPEC y al Gobierno por parte del Representante a la Cámara Iván Cepeda, como respuesta a múltiples manifestaciones sociales y públicas, tan diversas como las diferentes quejas de la población carcelaria o las denuncias de los medios de comunicación, o como las decisión judiciales, tales como la declaratoria de estado de cosas inconstitucional (sentencia T-153 de 1998 de la Corte Constitucional), y teniendo como sustento una investigación adelantada al sistema carcelario por parte de la unidad de trabajo legislativo del Congresista.

1.1.1. Luego de explicar que la investigación realizada, lejos de arrojar la información necesaria para saber cuál es la real situación en las cárceles y poder tomar decisiones adecuadas en política pública, pretende evidenciar que las alarmas que permiten advertir una situación crítica en el Sistema Penitenciario y Carcelario están encendidas, y que es preciso tomar cartas en el asunto. [1084] Así pues, dos (2) sentidos tiene el informe: mostrar que la situación del Sistema es "*extremadamente grave*" con el fin de "*buscar salidas, soluciones*".[1085]

[1084] Gaceta del Congreso, N° 712 de 2011. [Intervención del Representante a la Cámara que cita al debate] "Tiene usted razón, señor presidente; es un debate extenso, corresponde a una labor que hemos hecho desde la Unidad Legislativa, y de una vez anuncio nuestra intención esencial en este debate es buscar salidas, soluciones, sin dejar de señalar una situación que es extremo grave, que tiene múltiples aspectos delicados, preocupantes, ustedes lo verán en el transcurso de lo que voy a decir en los próximos minutos, […]."

[1085] La gravedad de la situación es tal, que la propia vida del Representante pudo haber estado en riesgo, debido a la investigación realizada, tal como fue denunciado ante el Congreso de la República. Gaceta del Congreso, N° 712 de 2011. "La comisión recibió y ha venido recibiendo múltiples informes, solicitudes, testimonios, con relación a la situación carcelaria en el país y, por eso, fijamos un cronograma de visitas; pues bien, en la visita que practiqué el día 22 de mayo de este año a la cárcel de Valledupar, debo señalar, señor ministro, señor Brigadier General y señor Viceministro, que se presentó un hecho que yo considero muy preocupante: Una vez que estuve en el pabellón de internos que están en situación de aislamiento y de máxima seguridad, tuve información en la siguiente visita que practiqué el día 13 de junio de este mismo año, a la misma cárcel la cárcel de Valledupar, de que uno de los internos, cuando estaba recorriendo ese corredor de máxima seguridad, había sido incitado por dos de los guardias del Inpec a que utilizara un puñal que recibió de manos de estos señores y procediera a agredirme. || Quisiera que se mostrara inmediatamente la imagen de la denuncia. Esta denuncia la entregó el interno a través de un manuscrito que ustedes están viendo en pantalla, en la cual precisó que, mientras me encontraba de

1.1.2. En el debate se presentaron dos propuestas concretas. Una de ellas referida a atender de forma prioritaria los tres (3) centros penitenciarios y carcelarios en peores condiciones en el país,[1086] y la otra, referida a qué hacer con la situación jurídica de personas a las cuales ni siquiera se les ha definido la misma.[1087]

1.1.3. Sobre las causas y problemas principales de la situación carcelaria el Representante a la Cámara se refirió en los siguientes términos,

> "[…] diría, sin entrar a profundizar por el tiempo en esas causas, que hay 3 problemas de raíz en ella, y 3 problemas que tocan no tanto la situación puntual de algunos de los elementos de este sistema, sino a problemas que son, digamos, estructurales, de fondo, que tienen que ver con las políticas públicas y en las cuales tienen responsabilidad, en primer lugar, los gobiernos, el gobierno actual y que tienen que ver con los actores que diseñan el sistema; diría que aquí hay 3 elementos, entonces, de estructura y de esencia; en primer lugar, lo que tiene que ver con la concepción de la cárcel en nuestra sociedad y de la penitenciaría, como lo han dicho muchos estudiosos del tema, la cárcel debe ser una última instancia, debe ser lo que se llama una *última ratio*, es decir, el último instrumento que aplica la sociedad para contrarrestar, para castigar, para sancionar los

---

espaldas a estos señores, los guardias procedieron a entregarle el puñal y a incitarlo con la promesa de que su situación carcelaria mejoraría sustancialmente si me agredía, una vez que se produjera el hecho. || Esto, por supuesto, me motivó a entregarles informes al señor Brigadier General y al señor Viceministro, porque una vez que se entregó esta información fue agredido el interno, el interno tuvo que ser trasladado inmediatamente a otra cárcel según entiendo señor Viceministro y usted me corrige." Los señores Ministro y Viceministro de Justicia y del Derecho informaron conocer el caso previamente y haber tomado medidas al respecto previamente, como el traslado del interno en cuestión, como una medida básica de protección.

[1086] Dijo el Representante citante lo siguiente: "[…] nosotros traemos varias propuestas a este debate y me gustaría que usted escuche dos de ellas, la primera tiene que ver, con la conformación, señor ministro, de un comité que se encargue de examinar con carácter urgente la situación de 3 cárceles del país; me refiero en concreto a la situación de la cárcel Bellavista; en segundo lugar, la situación de la cárcel Modelo y en último lugar, la situación de la cárcel de Villa Hermosa donde están concentrados y hacinados un número muy significativo de los internos. || Entonces, la primera propuesta, ministro, es no tomar el problema en su conjunto sino priorizar 3 de las cárceles, y con un comité de expertos ver cuál puede ser una solución a esas 3 cárceles del país, esa propuesta tiene además como objeto, señor ministro, se prohíba que a partir de este momento entre un solo interno más a esas 3 cárceles, y ahora voy a explicar por qué." Gaceta del Congreso N° 712 de 2011.

[1087] Dijo el Representante citante lo siguiente, "La segunda propuesta, señor ministro, es la de conformar una comisión de juristas que tenga la facultad de examinar, o de revisar, la situación de determinadas personas que planteen ante este comité el ponerse al día sobre en qué va su situación jurídica, porque esta puede ser una medida de descongestión, yo encontré en mis visitas a la cárcel infinidad de casos, ministro, obviamente todo interno dice que él es inocente, pero de situaciones que a todas luces aparecen ya como unas situaciones, que sin que haya una investigación de por medio se muestran como aberrantes, personas que hace años o hace meses están en una situación que ya, jurídica y legalmente, debiera haberles permitido salir de las cárceles o acelerar sus procesos." Gaceta del Congreso N° 712 de 2011.

delitos.

Y eso quiere decir que antes de la cárcel, debiera haber una serie de dispositivos y de mecanismos preventivos a los delitos, pues bien, nuestra sociedad no los tiene o los tiene de manera muy débil, muchas de las personas que están hoy en la cárcel de Bellavista, lo primero que uno encuentra son muchachos, miles de muchachos entre 18 y 23 años que conforman el 80% de la población de esta cárcel, muchas de estas personas no estarían allí si tuvieran un cupo en la universidad o en el colegio, si tuvieran un empleo, si tuvieran la posibilidad de haber salido de las comunas donde se incuban muchas de las situaciones que los ha llevado a esa situación lamentable.

Así que la primera recomendación y la primera constatación que puede sonar obvia, pero que nunca debe ser olvidada, es que la política criminal en Colombia debiera aplicarse y concebirse sobre la base de muchos dispositivos preventivos.

La segunda, y creo de mucha vigencia en esta discusión que estamos abordando, ayer teníamos una en la plenaria de la Cámara, es la discusión sobre la política criminal del Estado colombiano, sin lugar a dudas desde mi punto de vista es una política que discrimina, es una política profundamente discriminatoria y que de un lado tiene una laxitud y un populismo como lo ha dicho la comisión que está preparando su informe sobre la política criminal, una tendencia populista que quiere decir penalizar, tipificar, sin ningún tipo de reflexión cualquier clase de delitos menores, poblaciones vulnerables como los menores de edad, y por otra parte permitir una impunidad, permitir casi que una inmunidad frente a los grandes delitos, frente a los crímenes de lesa humanidad, Viceministro, frente a las causas que generan en nuestra sociedad el mayor número de crímenes de sistema, de crímenes masivos y de situaciones que generan un profundo daño a nuestra sociedad.

En tercer lugar está la política que propone este gobierno, que yo lamentablemente tengo que decir, puede terminar profundizando, agravando y degradando lo que ya está en esta situación que he descrito.

Primero, no se puede proponer como solución la militarización de las cárceles o la atención por parte de la Policía, de la guardia y de la vida de estos penales y de estas instituciones, ya explicaré porqué; en segundo lugar, privatizar aún más las cárceles y el sistema penitenciario, grave tendencia que uno advierte en algunos de los proyectos que han sido presentados ante esta

> corporación, y que podrían repetir con un resultado peligroso y lamentable la situación que hoy afronta por ejemplo, la salud en Colombia, es decir, una ley 100 para el sistema carcelario podría llevar a una situación gravísima, aún más grave si es posible expresarse en esos términos."[1088]

El Representante resaltó que "[*hay*] *una cantidad de normas y estándares internacionales, contenidas, por ejemplo, en las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, un instrumento que data de 1957 aprobado por Naciones Unidas, o como por ejemplo, el conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, que señalan claramente, que las cárceles y los sistemas penitenciarios deben tener al menos 3 características: deben ser establecimientos civiles, deben ser establecimientos públicos, y por encima de todo establecimiento respetuosos de los derechos humanos.*"[1089]

1.1.4. El Representante a la Cámara que citó al debate de control político resaltó las diferentes dimensiones de derechos humanos que se encuentran comprometidas de manera grave en la actual crisis que atraviesa el Sistema penitenciario y carcelario.

1.1.4.1. En primer lugar se refirió al hacinamiento, un aspecto que tiene que ver con la *disponibilidad* de los derechos fundamentales de las personas que se encuentran privadas de su libertad. Esto es, un aspecto referente a la existencia de la capacidad operativa, institucional y de recursos humanos y materiales necesarios para que el Estado pueda prestar los servicios que aseguren el goce efectivo de los derechos fundamentales privadas de la libertad. No obstante, se indicó que este problema de disponibilidad es especialmente crónico con algunas poblaciones carcelarias, respecto de las cuales se deberían concentrar los esfuerzos. El Representante presentó la situación de hacinamiento de la siguiente manera,

> "En un año, señoras y señores, la población carcelaria ha aumentado en 15 mil personas, un aumento muy grave, como ustedes ven en esa gráfica según las cifras del Inpec, en las últimas dos décadas la población carcelaria se ha venido duplicando; en el año 1990 tenía 40 mil internos; en el año 2010 tenía ya 80 mil internos; en el último año las personas que están recluidas en la cárcel son 95 mil, y según las cifras que entrega el Brigadier General Ricaurte, pueden llegar a 115 mil personas, usted me corrige si estoy en algo que es incorrecto, contando las personas que tienen detención o arresto domiciliario o prisión domiciliaria.

[1088] Gaceta del Congreso N° 712 de 2011.
[1089] Gaceta del Congreso N° 712 de 2011.

Es decir, que estamos ante un hacinamiento actual de 32.2% en las cárceles, que ya es muy alto; pero si uno hace una proyección, señoras y señores, para que se vea el sombrío panorama y por qué la optimista aseveración del Ministro Vargas Lleras es imposible, si esto sigue creciendo a una tasa de 1.7%, querría decir que el gobierno que ha propuesto que en el año 2022 tenga otras 18 prisiones o establecimientos carcelarios a su disposición, con 24 mil cupos, es decir, lo cual daría la posibilidad de que a los 78 mil que hay hoy se sumen otros 24 mil, es decir, que tengamos 102 mil cupos, la situación terminaría siendo que en el año 2022 si esto continúa como va, tengamos 373 mil 60 internos en el país, lo cual equivale a un 72.2% de hacinamiento en las cárceles colombianas.

Eso significa, señoras y señores, realmente una situación inmanejable, la tendencia es al aumento no a la disminución de la población carcelaria, y quiero demostrar a qué conlleva eso, eso hay que mostrarlo, la cárcel Modelo tiene 225% de hacinamiento, los internos duermen en cambuches, quisiera que se proyectaran las fotografías sobre este tema, comencemos por ver las fotografías de Bellavista y la Modelo. Repito, en la cárcel Modelo hay 225% de hacinamiento, aquí está una buena imagen, esta es la imagen del pasillo de la cárcel de Bellavista cuando los internos vienen de tomar sus alimentos, en Bellavista cada interno emplea seis (6) horas de su día, alimentándose, porque tiene que hacer colas, en el mejor de los casos, cada una de dos horas; es decir, que para desayunar, almorzar y cenar tiene que emplear 6 horas del día.

En Bellavista la situación es que los internos, como lo dice un testimonio, duermen de pie o duermen en los baños, o por lo menos una parte de ellos, dice uno de los testimonios del acta de visita que hicimos en agosto de este año, hace pocos días, dice el acta, el interno señala que los baños son degradante s puesto que la gotera cae con el orín del piso superior pertenecientes al patio 8º, piden autorización para ingresar herramientas y materiales y solucionar este problema, por lo menos para que los que duermen en el baño, puedan dormir bien; allí los internos nos dijeron, que de acuerdo a la antigüedad les toca un sitio, ya sea en el baño, en los corredores, en los patios y que algunos de ellos duermen de pie o sentados en algún sitio que puedan alcanzar a ocupar, sin que eso signifique que más adelante no puedan ir a dormir a otro lugar, en condiciones un poco menos infrahumanas.

En la cárcel de Bellavista las celdas están diseñadas para 8 personas, hay 40 en algunas de ellas y en la mayoría no menos

de 30 personas, allí tienen que recibir sus visitas conyugales, y hacer su vida en general, hay un guardián en algunos turnos del día para 1.500 internos, 1.500 internos, repito esa cifra, cuando estuvimos allí acababa de llegar un señor de las Farc a uno de los patios, que le llaman el rey de las fugas, y el guardia que nos recibió dijo: ¿ahora ¿qué vamos a hacer¿?, si cada uno o dos de los guardianes tiene que estar al tanto de los 1.500 que hay en un patio, y eso lo comprobamos por ese corredor que mostramos en la primera de las diapositivas, tuvimos que pasar con mis escoltas por ese tipo de hacinamiento, es decir, tuvimos que para salir pasar por ahí; los guardias estaban supremamente alarmados por la denuncia que ya hice al comienzo de este debate.

En los patios de Bellavista hay 40 estructuras paramilitares que actúan y que tienen control sobre distintos lugares de la prisión, las imágenes de la Modelo son igualmente graves; en Bellavista hay 300% de hacinamiento, en la Modelo 250%, esas son las fotos de la Modelo, esa es una escena de cómo duermen en la Modelo en ciertos patios.

La siguiente imagen es la de la visita, en Bellavista, por ejemplo, un guardián tiene que requisar a mil visitantes los días en que hay visita; la parte de abajo de la imagen es como se presentan las aglomeraciones cuando hay que buscar el alimento a las horas dispuestas en el régimen carcelario.

La solución que plantea el gobierno para la cárcel de Bellavista es totalmente inviable, se plantea el traslado de 1.500 internos para descongestionar Bellavista a la cárcel de Guaduas, yo me senté con el director de Bellavista, y lo que me dijo es, que haciendo un cálculo matemático en 4 meses la población de Bellavista va a ser la misma de la que hay hoy, porque él dice cada día se reciben 20 internos salen 7, conclusión cada día Bellavista sube en 13 internos su población carcelaria.

Así que es imposible al ritmo de hoy, sobre esto creo que el gobierno no discutirá las cifras que a este ritmo, con esta situación, se pueda producir una descongestión en las cárceles; y si a eso se agrega lo que hemos llamado el populismo punitivo, pues, obviamente es imposible, quiero mostrar una imagen simplemente de las leyes que se han aprobado desde 2004 hasta el presente, y que vienen generando la ampliación del Código Penal con nuevos tipos, el aumento de penas, y el crecimiento exponencial de la población carcelaria, no voy muy lejos, basta ver los códigos que hemos aprobado nosotros, colegas, en esta corporación, últimamente, en la que se crea, por ejemplo, en la

> Ley 14-63/011, ocho nuevas conductas penales, se incrementan las penas en 22 tipos penales, 4 delitos que antes eran castigados con multa pasaron a ser sancionados, me refiero al Código de Seguridad Ciudadana, al Estatuto Anticorrupción, todas estas leyes que ustedes conocen bastante bien."[1090]

1.1.4.2. El segundo problema endémico identificado es el mal estado de la infraestructura penitenciaria y carcelaria, esto es, un problema referente a la *calidad* de las instituciones, organizaciones y entidades penitenciarias y carcelarias de las cuales depende el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. Los problemas de calidad de los centros penitenciarios comprometen la dignidad de las personas privadas de la libertad, así como otros derechos fundamentales, tales como la salud. Se dijo al respecto en el debate,

> "Segundo, aspecto de la situación endémica, que es crítica pero no una crisis, ya lo decíamos, del sistema penitenciario, el desplome de la antigua infraestructura carcelaria, aquí tenemos que de 144 establecimientos, esto es una información que dio uno de los funcionarios del Inpec, 60 de ellos están a punto de desplomarse o con graves daños infraestructurales, una parte de esos inmuebles fue construida en el siglo XVIII, hay algunas cárceles en Colombia que datan de 1720, por ejemplo, la Corte Constitucional ordenó en la Sentencia T-153 un plan de construcción y refacción, ya veremos en qué ha parado eso.
>
> Durante la visita a la cárcel de Bellavista, nosotros pudimos constatar que a veces son los propios internos los que traen, importan materiales de construcción del exterior, y terminan ellos mismos haciendo las obras dentro de la cárcel, yo fui testigo de cómo miembros del grupo los Rastrojos, en una reunión que tuvimos, propusieron readaptar una parte del patio donde ellos están, así que las construcciones la hacen, no la administración, no el sistema penitenciario, si no los propios internos son los que van reformando porque si no se les vienen los muros encima.
>
> Salud y servicios públicos, yo creo que esto va a ser rápido, la situación de la salud en las cárceles es como en el resto de la sociedad pero con connotaciones específicas, se sabe que es la empresa Caprecom la que atiende esa situación en las cárceles, decir atiende, es tratar las cosas con eufemismo, en algunas cárceles hace 2 o 3 meses no se prestan servicios médicos, porque no se le paga al personal médico en las cárceles, en Bellavista vuelvo al ejemplo, porque la situación de Bellavista es

[1090] Gaceta del Congreso N° 712 de 2011.

> muy grave, resulta que el personal que expende los medicamentos, los que tienen a su cargo el dispensario, se han tenido que dedicar a vender minutos de celular porque no reciben dinero con el cual sustentarse y poder resolver sus necesidades.
>
> En esa cárcel hay 500 enfermos con enfermedades terminales o de alto riesgo, cáncer, diabetes, sida; no hay medicamentos, no hay atención en algunas cárceles, la situación es que hay una especie de paro médico, no hay ningún tipo de atención, de una vez se lo digo al señor Viceministro y al señor Brigadier General, debería ponerse punto final al contrato con Caprecom, creo que ahí no tiene, como el hacinamiento, ninguna clase de solución tal y como está.
>
> Tenemos denuncias de internos que han muerto, el señor José Albeiro Manjarrez Cupitre murió por falta de atención el 17 de diciembre de 2010, según informa el Comité de Solidaridad con Presos Políticos, fue interno, recluido en el pabellón 3º del establecimiento penitenciario de Girón, denunció un grave estado de salud, este señor, por falta de atención eficaz para su recuperación, murió el 8 de enero de 2011 en esta cárcel. Hay otros, por ejemplo, algunos presos denuncian que llevan 7 meses sin atención médica."[1091]

1.1.4.3. La tercera cuestión planteada en el debate, se refiere a la violación directa de una regla constitucional clara, expresa e imperativa "*nadie será sometido a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*" (art. 12, CP). Al respecto se indica,

> "Tercer […] aspecto de esta situación, torturas y tratos inhumanos y degradantes, sobre este tema volveré más adelante, en las cárceles se practica de manera regular y consuetudinaria una serie de maltratos, golpizas, que pueden ser calificados como lo hizo la coalición colombiana contra la tortura, de acciones precisamente de tortura. Las modalidades, dice un informe reciente de esta coalición, las modalidades de tortura física, tratos crueles, inhumanos y degradantes, denunciadas en centros penitenciarios siguen siendo en su mayoría palizas, usos de gases lacrimógenos contra los internos en espacios cerrados, estiramientos y requisas denigrantes por parte del personal del cuerpo de custodia, en cuanto a torturas sicológicas han aumentado las quejas.
>
> Como esto no pueden ser palabras tengo que mostrar lo que vi en

[1091] Gaceta del Congreso N° 712 de 2011.

> la visita, voy a ir a un caso que además nos toca, nuestra sociedad está adquiriendo una sensibilidad, y eso me parece muy bien, frente a la violencia contra las mujeres y quiero mostrar el caso del buen pastor donde fuimos llamados de urgencia, una interna denuncia que el señor, esto lo voy a decir con nombre propio, el cabo Jorge González, Brigadier General, procede a sacar a las internas de sus celdas, o de las filas que hacen, ponerles gases pimienta en la cara, esposarlas y proceder a patearlas y golpearlas en la cara.
>
> Ahora ustedes van a ver el testimonio, es un testimonio grabado en una manera rudimentaria pero aparece esa situación, pero además, resulta que el cabo González ya tenía otro tipo de antecedentes, nosotros hemos hecho el seguimiento; en abril de 2008, este mismo cabo fue denunciado por una interna para que hubiera algún tipo de acción, no se ha hecho debidamente el trabajo, porque la investigación interna terminó en que eso se precluyó, y este cabo González sigue maltratando y sigue golpeando a las internas, como nosotros constatamos a través de este video."[1092]

1.1.4.4. Adicionalmente, se hizo referencia a los graves problemas de corrupción que existen.[1093]

1.1.5. En el debate se criticó la política pública planteada por el Gobierno, por considerar que no plantea medias adecuadas y necesarias para resolver los principales obstáculos que existen actualmente en el Sistema penitenciario y carcelario, e impiden la protección del goce efectivo de los derechos de las personas privadas de la libertad. Se dijo al respecto,

> "Segunda parte de este debate, respuesta del gobierno a la

[1092] Gaceta del Congreso N° 712 de 2011.

[1093] Se dijo al respecto: "El [cuarto] problema, con eso voy a terminar esta primera parte, tiene que ver con hechos de corrupción que se han presentado y que son de público conocimiento, yo no voy a entrar mucho en esto porque la revista *Semana* hizo un largo expediente en esa situación, digamos que allí el hecho paradigmático es la situación del pabellón ¿r¿ sur de La Picota; el pabellón ¿r¿ sur de La Picota donde están recluidos políticos que han sido juzgados por la Corte, lo que nosotros constatamos es que de ahí se está gerenciando prácticamente las elecciones que vienen, nos dicen que siguen utilizando celulares, salas de recepción para gobernadores y alcaldes y que realmente sigue siendo como un paraíso, entre otras cosas, información que recibimos, Brigadier General y Viceministro, nos dan cuenta que quienes tienen las mayores comodidades actualmente en ese pabellón, comodidades que son a todas luces ilegales e irregulares, es el ex Senador Mario Uribe.
Igualmente, se nos dice que hay irregulares en la designación de cargos en el sistema penitenciario, antecedentes disciplinarios de directores que están en este momento en funciones; otro hecho que tiene vigencia hoy, Brigadier General, tiene que ver con el episodio de las chuzadas que se practicaron desde el Inpec, ahora que ha salido esta nota en el Washington Post nosotros recordamos que no hace mucho en el Inpec funcionaba el llamado CIAP, que era el comité encargado de hacer interceptaciones desde el Inpec."

situación yo la he titulado ¿*El remedio puede ser peor que la enfermedad*¿, y eso lo digo porque el paradigma de la solución, lo que se había construido pensando cómo salir de esta crisis, que es la cárcel de Valledupar, establecimiento de mediana y alta seguridad de Valledupar, pues resulta que es peor que las otras instituciones que hay en el país, es decir, la cárcel que se construyó en 2001 para resolver precisamente todos estos problemas, pues resulta que es realmente un desastre, esta cárcel fue concebida como la solución, se le pidió asesoría al Buró Federal de Prisiones de Estados Unidos para resolver el asunto pero desde su creación se han presentado 5 suicidios, 2 de ellos cuando se encontraban los internos en lugares de aislamiento, la temperatura que hay en la cárcel es de 40 grados centígrados, y para no profundizar mucho en esto, yo presento, y esta si es una grabación hecha profesionalmente, lo que informó el noticiero del Senado y de la Cámara una vez que hicimos la visita a este establecimiento, espero que el sonido mejore sensiblemente en esta grabación, esa es la constatación que hicimos.

Ese que vemos es un baño de la cárcel de Valledupar donde los internos tienen que tomar el agua, la frase que nos dijeron los internos es, hay 15 minutos de agua, ahí están golpeados después de una de las propuestas, lo que nos dicen es, cuando vamos por el agua que viene por 10 minutos, hay que ir con esos bidones, ese bidón está lleno de materia fecal a veces, porque el sitio donde toman el agua es el mismo de los baños, ahí los internos están hablando en las celdas, no tienen ninguna posibilidad de evacuar los excrementos, entonces, tienen que lanzarlos por las rendijas de cada una de las celdas, o sea que los excrementos rodean exteriormente la cárcel, en ese patio nosotros constatamos la situación, en un momento llegó el agua, los internos tienen que salir corriendo al primer piso porque en las torres que tienen 5 pisos, el agua no llega al último piso.

Entonces, el problema no es solamente que la cárcel no tenga agua, sino que además de eso no hay manera de evacuar las aguas negras, lo que está diciendo el guardián en este momento es que en los alimentos se han encontrado heces fecales e incluso animales muertos, en los jugos que se le entregan a los internos, el guardia dice la misma situación, yo al final digo que esa cárcel da vergüenza, esto fue presentado en el noticiero de la Cámara de Representantes.

Esta situación es de tal naturaleza que los internos han tenido que –hacer protestas, en una situación que hay desde hace ya varios meses, eso lo sabe bien el señor viceministro porque lo hemos hablado, 108 internos como método de protesta pacífica

> se han colgado de la parte exterior de las torres por unas amarras, el asunto es que el gobierno nos dijo que iba a haber una solución frente a eso, y no hay solución; por ejemplo, me acaban de entregar esta nota, desde el día de ayer los internos de las torres primera, tercera, y cuarta de la cárcel de Valledupar, volvieron a iniciar las jornadas de desobediencia y se han colgado de nuevo a las torres, es decir la situación no cambia Viceministro, la situación no cambia, se dijo que iba a haber 600 millones de pesos para resolver el tema del acueducto de esta cárcel, pero nos dicen que si va bien la cosa en algunos meses se podrá tener el estudio apenas que es necesario, para ver cómo se podría resolver esto."

1.1.5.1. Para el Representante a la Cámara, la situación de la cárcel de Valledupar es tan grave que ya el Congreso de la República ha solicitado expresamente al Ejecutivo su cierre. En la actualidad, el número de tutelas se ha elevado a tal punto, que pronto habrá una acción de tutela por día, en sólo esa cárcel. Se dijo al respecto,

> "Aquí está el número de tutelas que se han instaurado, desde el 2002 cada año se presentan crecientes acciones de tutela, en el año 2002, 120; en este año o en el año anterior 260 tutelas, es decir ya vamos llegando a una tutela por día en la cárcel de Valledupar.
>
> Aquí está el diagnóstico de la Secretaría de Salud de la Alcaldía de Valledupar, pidiendo el cierre de la cárcel de Valledupar, esta Cámara aprobó el día 15 de junio pedir el cierre de la cárcel de Valledupar, 21 Senadores pidieron el cierre de la cárcel de Valledupar pero a estas alturas no hay solución.
>
> Entonces, yo pediría viceministro, yo pediría Brigadier General que se nos diga ¿se va a cerrar la cárcel de Valledupar? Porque esta situación no se puede mantener eternamente y ya tengo que decirlo, si esta situación no se resuelve, nosotros vamos a tener que recurrir al Comité del Pacto de Derechos Civiles y Políticos ante las Naciones Unidas, porque no hay otra forma, no es posible que haya una cárcel en Colombia donde los internos tienen que darse puñal todos los días para conseguir un poco de agua, o para tener que vivir en condiciones en las que a 40ºC tienen que vivir entre las heces fecales, me perdonan que lo diga así, pero es una situación insoportable."[1094]

1.1.5.2. En cuanto a los nuevos establecimientos carcelarios que actualmente se construyen, el Representante indicó en el debate ante el Congreso de la

[1094] Gaceta del Congreso N° 712 de 2011.

República que los mismos se han construido con grandes sobrecostos, lo cual impide destinar recursos o bien para la construcción de mayor infraestructura y garantizar así la *disponibilidad* de los derechos fundamentales de las personas recluidas de la libertad, o bien para mejorar la existente y garantizar la *calidad* y *accesibilidad* de los derechos de los internos. En efecto, además de los problemas de calidad ya antes mencionados, se hizo referencia a otros de *accesibilidad* y *adaptabilidad*, en virtud de los cuales los nuevos centros penitenciarios y carcelarios que se están construyendo no garantizan los derechos de todas las personas, sin discriminación y respetando sus diferencias, por ejemplo, de identidad, de género o sexuales. Al respecto se dijo lo siguiente,

> "Siguiente solución, los nuevos establecimientos de reclusión que se han creado desde el año 2001, 10 establecimientos; primero, han sido construidos en situación que dejan mucho que desear, estos establecimientos que crean 21 mil nuevos cupos tienen problema de toda índole, problemas de infraestructura, problemas de capacidad, y hay un tema muy grave y grueso, es el hecho de que debían haber costado 530 mil millones de pesos y su costo final ha sido de 998 mil millones de pesos, pido que se ponga la imagen de lo que dice la Contraloría, reporta 112 hallazgos con posibles irregularidades en la construcción de las nuevas cárceles en Colombia, no hay privacidad en los baños en estas nuevas instituciones, el tema del hacinamiento sigue siendo un problema grave, y quisiera para eso simplemente ilustrar esto con la situación de la nueva cárcel de Jamundí, que tiene un pabellón para mujeres, y a pesar de que muchas son madres y conviven con sus hijos, y otras están embarazadas, no cuentan con acceso a especialistas.
>
> De acuerdo con denuncias de las internas, existe trato discriminatorio con la orientación sexual, no se permite visita íntima para las parejas del mismo sexo, en fin, no voy a seguir con esa descripción que muestra que las nuevas cárceles no permiten una solución de fondo al problema."[1095]

1.1.5.3. El Representante cuestionó en el debate también, las políticas que buscan mejorar la disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad mediante la privatización de los centros carcelarios y penitenciarios, actuales o futuros.[1096]

[1095] Gaceta del Congreso N° 712 de 2011.

[1096] Dijo al respecto el Representante a la Cámara: "Bueno, salta a la vista que privatizar las funciones del sistema penitenciario es catastrófico, basta con ver lo que ya hemos dicho de la salud y basta con ver lo que pasa con las comunicaciones, el servicio de telefonía dentro de las cárceles, así que salud y comunicación muestran que privatizar no es el camino, igual en establecimientos penitenciarios donde además de la delincuencia común, de los narcotraficantes, de personas que están y representan altos riesgos para la sociedad colombiana, pero en donde además están

1.1.6. El Representante a la Cámara citante al debate, expuso las principales conclusiones a las que llegó en los siguientes términos,

> "Lo último que es lo primero y lo más importante, yo decía que estas denuncias, estas contrataciones son ya de conocimiento público, el fin de estos debates es que uno lo puede demostrar y realmente profundizar pero básicamente los debates debieran servir para hacer propuestas, y es lo que quiero hacer en este momento, las 3 conclusiones principales de todo esto, Viceministro y Brigadier General y señora Viceministra:
>
> La primera de ella es que la situación descrita en la Sentencia T-153 de 1998 sigue siendo la misma y empeorando, es decir, una situación endémica, ya lo dije, de emergencia continua, un sistema de masivas violaciones de derechos humanos, que no solo se mantiene sino que se agudiza, el sistema carcelario y penitenciario no es solo inviable sino, además, en algunos casos de sus eslabones se presenta como con una preocupante tendencia al estallido de revueltas, quiero decir eso, de revueltas en las cárceles. Todo tiene, ustedes lo saben bien por la experiencia de otros países, límites, y por la experiencia de nuestro propio país quiero llamar la atención de manera preventiva, no quiero ser en esto incendiario, ni estoy incitando a ninguna situación, simplemente por lo que uno ve en las cárceles basta ir para ver, basta ir con poco de sentido común para ver.
>
> Segunda gran conclusión, este grave panorama que estamos señalando y describiendo y analizando, tiene un nivel que puede ser aún más catastrófico en la tendencia al populismo punitivo del poder legislativo, llamo la atención, colegas, cada vez que creamos un nuevo delito y sobre todo no atacando de raíz los graves problemas de esta sociedad, sino atacando las pequeñas causas, atacando y defendiendo una serie de derechos que no

---

recluidas personas que vienen del conflicto armado en Colombia, cómo sería el manejo de privados en este caso y de particulares. || Sabemos muy bien que los grupos armados, que el narcotráfico, emplea y se nutre de los intereses particulares, no quiero pensar que un establecimiento termine en manos de una empresa que pude ser en cualquier momento chantajeada por un grupo armado; Brigadier, qué tal, por ejemplo, que el gerente de una de estas empresas termine siendo secuestrado, o que termine siendo desaparecido por un grupo paramilitar o que los narcotraficantes terminen dándole, como ocurre regularmente, una mordida multimillonaria, en qué terminaría ese establecimiento que ya de por sí afronta una difícil situación. || No estamos de acuerdo con la liquidación del Inpec y su traslado a la Policía Nacional, y sobre esto no voy a abundar en argumentos, simplemente me limito a decir que uno de los instrumentos que he citado de los principios internacionales, dice claramente que quien persigue y quien lleva a las cárceles a los delincuentes no puede ser quien los dirija; cito el principio de Naciones Unidas, dice lo siguiente: como regla general se prohibirá que miembros de la Policía o de las fuerzas armadas, ejerzan funciones de custodia directa en los establecimientos de personas privadas de la libertad, con la excepción de las instalaciones policiales." Gaceta del Congreso N° 712 de 2011.

> desconozco, deben protegerse, por supuesto, pero aplicándoles medicamentos y soluciones que van a agravar sensiblemente esta situación, pues estamos contribuyendo a que se cree una situación insostenible, impunidad de la gran criminalidad por un lado, y combate absolutamente irreflexivo de las pequeñas causas por el otro, es la fórmula catastrófica en materia penal y en materia carcelaria.
>
> Tercera. Las soluciones que propone el gobierno, lo digo respetuosamente, lo digo con un espíritu constructivo, pueden ser peores, de agravar la situación a nuevos niveles que lo que ya tenemos, por eso, por estas conclusiones planteo las siguientes propuestas: primero, que el gobierno solicite a las bancadas de la Unidad Nacional, son las bancadas mayoritarias en este Congreso, que se suspenda el trámite del Código Penitenciario, que se suspenda ese trámite y haya una reflexión muy seria, hay una comisión de Política Criminal, ¿por qué no esperar a que esa comisión dé su diagnóstico, es decir cómo se procede a tratar el Código Penitenciario sin tener el diagnóstico de la Comisión de Política Criminal."[1097]

Además, se presentaron una serie de propuestas de acción y de medidas a tomar.[1098]

[1097] Gaceta del Congreso N° 712 de 2011.

[1098] Dijo al respecto el Representante, entre otras cosas, lo siguiente: "Cuarta. Que se convoque un gran foro nacional, entre los actores esenciales, los órganos de control, Gobierno nacional por supuesto, Congreso, los internos y sus familiares, los expertos, la academia, el poder judicial, para que se trate un conjunto de soluciones y de propuestas de fondo. || Quinta. Crear por un tiempo una comisión, esto se lo acabo de decir al ministro, o un comité que evalúe la situación de 3 cárceles del país: Bellavista, Modelo, Villa Hermosa, y que diseñe y en lo posible ejecute salidas con relación a esas 3 cárceles que tienen una situación de hacinamiento que las hace totalmente inviables en este momento. || Sexta. Que se produzca una reingeniería profunda del Inpec, una depuración de la guardia, que se impulse que el personal administrativo se conforme con funcionarios de carrera, que a partir de dichos criterios básicos, se garantice la estabilidad laboral del personal que ha cumplido de manera honesta y calificada […] || Séptimo. Garantizar la autonomía y la independencia de las oficinas de control interno, Brigadier General, a través de personal de carrera no nombrado por los directores regionales, locales, o de los mismos establecimientos, con cualificación profesional y no perteneciente a la guardia, reforzar el papel de los órganos de control, […] || Octavo. Que la Procuraduría ejerza el poder disciplinario preferente en los casos en los que se ha presentado queja reiterada por la presunta comisión de tortura, tratos crueles e inhumanos, o en general con relación a la tortura, es decir la tortura debería ser objeto de la Procuraduría. || Supervisión especial de la Contraloría a los múltiples contratos que actualmente se cursan y que ha sufrido el Inpec, y es que esto se ha hecho bien, pero debería hacerse repito, con más profundidad, […] || Se extienda invitación al relator sobre derechos de las personas privadas de la libertad, del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, para que verifique la situación de las cárceles colombianas, impulsar el carácter civilista del Inpec, reactivar, porque sabemos que esa Mesa en algún momento ha funcionado, pero no con la participación de 3 actores fundamentales, la Mesa Interinstitucional de Seguimiento a la Política Carcelaria y Penitenciaria, que cuente con la presencia del Comité de Solidaridad con presos políticos de la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas y de la Cruz Roja, son propuestas generales. || Otra propuesta general, el Gobierno impulse la ratificación del protocolo facultativo de la convención contra la tortura, ese protocolo trae señoras y señores un mecanismo que permite

2. *Intervenciones de otros Representantes a la Cámara en el debate de control político a la política penitenciaria y carcelaria*.

2.1. Uno de los Representantes a la Cámara, Hernán Penagos Giraldo, participó en el debate para cuestionar, en términos generales la política pública penitenciaria y carcelaria del país, concretamente, desde 1998. Dijo al respecto lo siguiente,

> "En síntesis uno podría casi que señalar, que desde la expedición de la sentencia del año 98 hasta hoy, año 2011, las condiciones están intactas o por lo menos muy parecidas en términos de reconstrucción, en términos de refacción, en términos de hacinamiento, en términos de garantizarles los derechos mínimos fundamentales a aquellos colombianos que están recluidos en las cárceles y si ustedes miran la Corte Constitucional, en especial en las sentencias que declara estado de cosa inconstitucional, y la que tiene que ver con los desplazados ha sido absolutamente estricta, hoy día el Gobierno viene a darle cumplimiento a sentencias como estas que tienen que ver con desplazados y con estado de cosas inconstitucional, pero en este caso, tengo entendido, ya un grupo de ciudadanos solicitaron a la Corte que se tomaran decisiones precisas, que se iniciara el proceso de audiencia y de seguimiento para dar cumplimiento a la sentencia.
>
> Qué bueno Viceministro y señor General, que los colombianos y que muchos ciudadanos, tuvieran que acudir a la Corte para que tenga que enviar esos mensajes de incumplimiento de la Constitución y de la ley, qué bueno que desde el Gobierno sabemos que aquí hay un problema económico bastante complejo y difícil, pero que desde el Gobierno se tomaran las iniciativas para resolver el problema carcelario del país, sin necesidad de que la Corte tenga que salir represivamente a obligar a eso, so pena de faltas penales o de conductas contrarias a la ley por parte de los servidores públicos.
>
> Creo que ya es hora de que avance el Gobierno, teniendo una política clara, precisa, tomando decisiones en materia de política criminal que ayude también al tema penitenciario porque insisto esto es como el problema de la droga, mientras todavía hay quienes están en el narcotráfico y tengan esas posibilidades de ganancia tan altas, es muy difícil, muy difícil, resolver con

---

que en cualquier momento el comité visite a Colombia y visite los centros carcelarios, sería un mecanismo que permite fortalecer la observación. ‖ […] ‖ Que adelante un estudio que con perspectiva de derechos humanos, se clasifique a toda la población carcelaria en nuevos centros, en nuevos sitios de reclusión, en nuevos patios […]" Gaceta del Congreso N° 712 de 2011.

> política criminal esas circunstancias de comportamientos contrarios a la ley, es muy complejo, eso pasa aquí mientras todavía haya en el Código Penal, conductas represivas tan altas, mientras siga el Congreso de la República y ahí lo venimos diciendo, seguramente seremos culpables, pero también el Gobierno al presentar las iniciativas, aprobando leyes absolutamente punitivas y carcelarias no hay presupuesto que aguante señor General, para que usted pueda hacer una tarea juiciosa y seria."[1099]

2.2. El Representante a la Cámara, Iván Darío Sandoval Perilla, intervino en el debate para manifestar los problemas de accesibilidad y aceptabilidad que sufre de manera específica y particular la población del Departamento del Vaupés, en su mayoría perteneciente a diferentes comunidades indígenas. Dijo al respecto lo siguiente,

> "[…] voy a hacer uso del tiempo, y voy a ir directamente a mi región, aquí los Representantes ya hicieron un análisis de la situación carcelaria en Colombia, yo vengo del Departamento del Vaupés donde el 90% de la población es indígena, allí no hay un centro carcelario señor General, mi petición es de que el Inpec pueda asumir la cárcel municipal que hay en el departamento del Vaupés. Me parece muy preocupante la situación porque Mitú que es la capital del departamento no tengo un centro de reclusión, los indígenas de esta región son inicialmente pero están en el proceso de investigación están allí en la cárcel municipal cuando son condenados son remitidos a Villavicencio o a Bogotá donde tienen todas las cantidades de problemas que puede tener la persona que es indígena que tiene problemas culturales, problemas sociales, el problema de las visitas, que venga un indígena del departamento de Vaupés donde un pasaje le cuesta 500 mil pesos a visitar a un familiar a una cárcel de Bogotá o Villavicencio nunca lo haría entonces son personas que están completamente aisladas durante el tiempo de su condena.
>
> Entonces para mí sería muy importante, General, que el Inpec tuviera muy en cuenta con el Viceministro para que la cárcel municipal de Mitú fuera asumida por el Inpec para que los indígenas de esta región que son condenados no sean sacados de su hábitat natural, que no sean sacados del departamento del Vaupés porque tenemos problemas bastante graves, tenemos indígenas que han sido cogidos con 55 gramos de coca y han sido condenados a 16 años de prisión; esas personas están condenadas a estar 16 años sin visitas, prácticamente la situación

[1099] Gaceta del Congreso N° 712 de 2011.

> es bastante complicada, es una ciudad con una situación bastante compleja para nosotros los indígenas de esa parte de Colombia, nos tienen completamente abandonados, yo creo que una gestión bastante importante que podría hacer el Ministerio de justicia y el Inpec sería que se asumiera las responsabilidades de esta cárcel y que nuestros indígenas de esta región fueran condenados allí mismo y allí mismo pagaran sus penas a las cuales han sido condenados, entonces le agradezco al Viceministro, le agradezco señor General por haberme escuchado y a los compañeros por haberme permitido expresarme en esta comisión que es la comisión creo que muy importante, al igual como lo dijo el compañero Yahir Acuña, usted puede tener todo el respaldo, puede tener la certeza señor Viceministro y señor General de que va a tener todo el respaldo de esta comisión cuando así lo requiera y que al igual que mi petición muchos congresistas están pidiendo por sus regiones."[1100]

2.3. Varios Representantes hicieron referencia en el debate a lo estructural y generalizado que es el problema actual. Por ejemplo, el Representante Eduardo José Castañeda Murillo dijo al respecto, refiriéndose especialmente a la situación del Departamento del Guainía,

> "Las cárceles hace mucho tiempo en Colombia han sido unos centros donde la persona ha perdido más el amor por la convivencia y se ha convertido día a día en hacer práctica de su delincuencia, pero es porque el mismo Estado es porque las mismas autoridades que tienen la vigilancia de las cárceles han permitido esto. Para nadie es un secreto que cuando un colombiano llega a una cárcel vale más allí la orden, la directriz de un jefe de los paramilitares o de un jefe de las guerrillas para estar en un buen patio o para tener un buen camarote o su sitio donde va a vivir, y si no tiene los recursos y si no tiene la conexión, seguro que le toca dormir de pie o le toca dormir en los baños porque el Estado no le garantiza allí un buen momento, y además no conozco y si existen son muy pocas las políticas, la filosofía de la educación y de la pedagogía y de la verdadera rehabilitación de las personas que a la cárcel llegan. Lo decía el doctor Vanegas y todos los que me han antecedido en el uso de la palabra; este es un problema de muchos años y si el 4 de noviembre, según el doctor Vanegas, vencen, digamos, esas facultades extraordinarias que se le delegan al señor Presidente pues es el momento de tomar algunos correctivos necesarios para que las cárceles en Colombia sean verdaderamente sitios de rehabilitación, y que podamos mostrarle al mundo entero otra imagen diferente, no como la que con mucha valentía lo ha

[1100] Gaceta del Congreso N° 712 de 2011.

> mostrado el doctor Cepeda y que vuelvo y lo digo, los que hemos tenido la oportunidad de ir a visitar a nuestros amigos las hemos conocido.
>
> Lamentable desde todo punto de vista que casi lo que sucede en una cárcel queda en la impunidad y lamentable que allí el Estado, en cabeza del Inpec es muy poco y nada lo que hace, pero voy a referirme al desconocimiento total en lo que en la región ocurre; esas cárceles que hoy el Inpec dice, no son de mi responsabilidad porque son de la responsabilidad del municipio y son las cárceles a las que hacía referencia, pero es que el Estado es el mismo el Estado, es uno solo, son las cárceles a las que hacía referencia el doctor Iván y el doctor Hernán, y entonces qué sucede, una cárcel en el departamento de Guainía, una sola, administrada por el municipio que hace muchos años, hace treinta años no había nadie para que estuviera en la cárcel, y de pronto en una cárcel, pero hoy con la descomposición del Estado esa cárcel tiene alrededor de 60,70, 80 internos y entonces qué sucede con esto, la gran mayoría son de ahí de la región, son nativos porque es que al Guainía en su gran mayoría es 85% población indígena, pero el Estado no diseña unas políticas para que allí el indígena se quede y tenga cerca a su familia, sino que una vez es condenado por cualquier delito lo desmiembran totalmente y después de muchos años va a regresar a su familia, cuando su familia ya de pronto ni existe y ya no lo recibe porque fue un abandono por muchos años, pero perdóneme Presidente aquí hay de pronto que ser claros en esto, mire que un jefe o un grupo delincuencial sí puede controlar un patio donde hay 500, 600 personas, entonces uno dice qué está pasando que el Estado con su autonomía no es capaz de vigilarlo."[1101]

2.4. Otro de los casos especiales de sujetos de especial protección constitucional en materia de accesibilidad y aceptabilidad de los centros penitenciarios y carcelarios, es el de las comunidades raizales de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

> "[…] el sistema penitenciario en lo que tiene que ver con lo étnico también tiene que avanzar como en armonizar en lo que tiene que ver con el tema penal o la ley colombiana con la justicia indígena en el sentido de lo que se viene planteando respecto desde la justicia indígena es que, por lo regular el indígena ojalá no vaya a la cárcel porque la cárcel lo que hace es degradarlo cada día más, pero en eso digamos el Estado no sigue avanzando, entonces yo quería hacer un poco el llamado de

[1101] Gaceta del Congreso N° 712 de 2011.

atención sobre ese caso y como no me van a dar más tiempo, pienso que otro tema muy importante que quería tocar acá y que tiene que ver con las cárceles es una denuncia que hemos recibido en el Polo Democrático, los Representantes sobre la construcción de una cárcel del menor infractor en el departamento de San Andrés Islas, vamos entonces aquí allegar esa carpeta con las denuncias sobre las irregularidades que hay sobre la construcción de esa cárcel para que desde acá dirijamos esta denuncia a los organismos de control y se tomen las medidas pertinentes y pienso que se debe parar de inmediato la construcción de esa cárcel al menor infractor porque ahí se están cometiendo un poco de irregularidades, y como el tema es muy técnico voy a leer los tres puntos en que consideramos que se están cometiendo irregularidades.

La comunidad raizal ha denunciado diferentes entidades nacionales, las irregularidades en el proceso de adquisición del lote irregular destinado para la construcción del centro carcelario para el menor infractor ubicado en Leber Lote 1 y 2 en la isla de San Andrés Islas, las irregularidades consisten en el elevado costo por el que se compró el lote por parte de la administración departamental mediante Escritura Pública 1004 de 2010 por el valor de 752.204.250 pesos, sin embargo revisando la historia del bien en el certificado de tradición un año anterior el bien inmueble presenta una anotación correspondiente a una compraventa por el valor de 69 millones de pesos, denotándose acá un presunto hecho irregularidad de corrupción, más teniendo en cuenta que según avalúo catastral el valor comercial del bien inmueble en mención es de 88 millones certificado este por el IGAC.

Segundo, la destinación del bien inmueble según el POD es para uso agropecuario y agrícola o en la unidad de planificación en la región insular rural.

Tercero. Según concepto de aguas de archipiélago S. A. en visita realizada al predio ubicado en la carretera circunvalar kilómetro 11 sector Leber, distinguido con el número catastral 0012893000 de San Andrés Islas se pudo constatar que apriori salvo improvisto técnico oculto no existe disponibilidad real para el servicio de acueducto y no existe disponibilidad para el servicio de alcantarillado sanitario, no vaya a ser que con la construcción de este centro penitenciario para menores nos vaya a ocurrir lo mismo que ha denunciado aquí el Representante Iván Cepeda con el caso de la cárcel de máxima seguridad de Valledupar o más conocida como la Tramacúa, que es de máxima seguridad pero no se tuvo en cuenta la disposición del tema de

alcantarillados y de agua potable, yo pienso que en esas condiciones no se puede permitir la construcción de una cárcel, y el otro elemento importante que denuncia el movimiento raizal de San Andrés la no realización de la consulta previa a la comunidad raizal viola los derechos fundamentales establecidos en la constitución nacional.

Al respecto también la comisión interamericana de derechos humanos, emitió concepto que señala que los gobiernos están obligados a consultar a las comunidades indígenas, tribales y raizales sobre la ejecución de proyectos que afecten sus tierras ancestrales, en este sentido el informe analiza la obligación que tienen los Estados de consultar a los pueblos y garantizar su participación en las decisiones relativas a cualquier medida que afecte sus territorios, la consulta se debe realizar sobre todos los temas susceptibles de afectarlos, debe estar dirigida a obtener su consentimiento libre e informado y de implementarse de acuerdo a sus costumbres y tradiciones a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones, esos son parte de los argumentos, ahí está la carpeta completa con las denuncias que hace el movimiento raizal, que hace la comunidad democrática del departamento de San Andrés y Providencia de la cual le vamos a hacer llegar copia a la comisión y a los ministerios para que la dirijamos ante los organismos de control pertinentes y se proceda entonces a la investigación inmediata sobre la construcción de ese centro penitenciario.

Y sobre el tema de hacinamiento quería referirme ya para terminar a un derecho de petición que para este debate hizo el director del Inpec de la cárcel de mi tierra, el municipio de Río sucio, Caldas, donde dentro de las preguntas que le hicimos era que nos dijese cuántos internos tiene este centro penitenciario que no es de máxima seguridad que es de mediana seguridad y que es un poco para condenados pero también hay investigados, etc., y nos dice que la cárcel está en capacidad para 52 reclusos y en el momento hay 104 reclusos, lo que demuestra que el tema de hacinamiento es gravísimo a lo largo y ancho del país y que no es solamente de los grandes centros penitenciarios de máxima seguridad, sino que también es de mediana seguridad, entonces yo pienso que algunas de las respuestas que ha dado el Gobierno a este tema es el de transformar o cambiar totalmente el Inpec, ya ha anunciado también la construcción de nuevos centros de máxima seguridad, yo pienso que lo primero que se debe atender es realmente la solución a la evaluación de derechos humanos al interior de los penales de que se creen las condiciones logísticas necesarias, tanto en las cárceles de máxima seguridad existentes

> hoy como en las de mediana seguridad que hacen falta realmente para que se respeten los derechos humanos en el país. […]"[1102]

3. *Participación del Gobierno en el debate, a través del Viceministro de Justicia*

Al finalizar el debate sobre la Situación penitenciaria y carcelaria el día veinticuatro (24) de agosto de dos mil once (2011), el señor Viceministro de Justicia, Pablo Felipe Robledo, intervino en el debate para presentar la posición del Gobierno de la República.

3.1. Luego de resaltar la conveniencia del debate, tanto por el tema tratado, como por la finalidad buscada con el mismo,[1103] el Viceministro consideró que la situación expuesta del Sistema es clara y manifiesta. Dijo al respecto,

> "La situación de los centros penitenciarios y carcelarios en Colombia no es grave, es gravísima. Pocas cosas en Colombia históricamente han funcionado de manera tan inadecuada, de manera tan limitada y de manera tan caótica, que incluso, como ya lo advirtieron ustedes llevó a que hace unos años, año 98, según advertí fue declarado por primera vez en Colombia el Estado inconstitucional de cosas que con esa declaratoria se estrenó la Corte Constitucional, estado que supuestamente fue superado en el año 2004, incluso una solicitud de unos ciudadanos para que se volviera a declarar, no que se volviera a declarar sino que se dieran unas órdenes adicionales en relación con la primera declaratoria y la Corte Constitucional, según

---

[1102] Gaceta del Congreso N° 712 de 2011.

[1103] Dijo al respecto el Viceministro: "Este debate nos permitirá mejorar, acelerar algunas decisiones, construir algunas decisiones que habrán que adoptarse de manera conjunta, particularmente se lo dije al Representante Cepeda, yo me muestro partidario de las comisiones que él propone, sería, creo yo, un tema menor la discusión sobre quiénes, cómo, cuándo y dónde la forma de diseñarla me parece que lo podríamos hacer con posterioridad al debate no tendría ningún problema en lo personal incluso tengo una extraordinaria relación con el Representante Cepeda, además de la admiración que me ha merecido de siempre. Esto también nos permitirá tener el respaldo, la comprensión y la ayuda de ustedes que han demostrado estar muy interesados en este tema, como más adelante lo podrán advertir como ministerio del Interior y de Justicia y hoy como ministerio de Justicia uno advierte que en algunos momentos uno se encuentra demasiado solo, y que las soluciones que uno advierte parecen a veces incluso un sueño porque para ponerles un ejemplo claro, la ley actual y la ley que estamos tramitando y la lógica indica que debe haber una categorización de las personas que están en condición de privación de la libertad intramuros y que en un lado deben estar unos y que en el otro lado deben estar otros atendiendo a muchos criterios de categorización y eso que resulta tan elemental y tan evidente materializarlo, ponerlo en el código es absolutamente fácil, ya está puesto incluso, pensar que va a ser así es absolutamente fácil, pero materializarlo tienen unas complicaciones porque eso solo es factible si uno tiene las herramientas la infraestructura y el establecimiento carcelario apropiado para ello, si ya en el terreno esas condiciones están dadas porque si esas condiciones no están dadas la categorización no podrá ser tan minuciosa como uno quisiera o a veces, incluso descartar la propia categorización en la medida en que también hay que cumplir una orden judicial de poner una persona, bajo condición de recluso intramuros." Gaceta del Congreso N° 712 de 2011.

advierto les dijo que ya se había superado esa primera declaratoria pero para pocas cosas en Colombia se declara la declaratoria, valga la redundancia de cosas inconstitucionales, esa y los desplazados digamos cosas de absoluta gravedad y eso muestra el problema en que estamos.

Lo primero que uno tiene que entrar es a reconocer que todo lo que se ha dicho, o pasó como se contó o va a pasar, nada que le cuenten a uno, nada que se narre en relación con lo que pasa al interior de los centros penitenciarios y carcelarios de Colombia es ajeno a la realidad o es una exageración o es una mentira o potencialmente una mentira, cualquier cosa que le cuenten a uno allí o ha pasado o va a pasar; eso para significarles que de una u otra manera frente al tema que estamos hablando, vivimos en una situación macondiana, y eso hay que reconocerlo y lo reconocemos es para que entre todos procuremos encontrar las soluciones, no para excluir responsabilidades. Pero esa situación no es atribuible como la inmensa mayoría de ustedes muy bien lo ha dicho a este gobierno, es un tema absolutamente endémico, sistemático, histórico no es culpa de este gobierno el 100% de los males que hoy tiene el sistema penitenciario y carcelario, ni fue este gobierno el que ha contribuido dejando de hacer cosas o haciendo cosas o que la situación cambie de blanco a gris o de blanco a negro, la situación siempre ha sido negra en el tema penitenciario y carcelario es histórico. Pero no solo en Colombia, la situación de las cárceles y la situación de complejidad del problema es universal, más grave en unos países que otros pero diríamos la situación es compleja en el mundo entero y es particularmente compleja en los países latinoamericanos por obra y gracia de la variedad de delincuencia que nosotros tenemos, por la escases de los recursos que nosotros tenemos para suplir las necesidades de un sistema que debe funcionar de manera adecuada […]

[…]

Los problemas que tenemos nosotros son los mismos que han tenido los gobiernos anteriores, inadecuada infraestructura, corrupción en la guardia y en el personal administrativo de prisiones, ineficiencia en la ejecución de los presupuestos, falta de cupos para los programas de resocialización de trabajo y educación que usted advertía, falta de presupuesto, ausencia de un adecuado plan maestro de cárceles a corto, mediano y largo plazo, actos delincuenciales desde las cárceles, diseño inapropiado de los centros de reclusión. Aquí tenemos centros de reclusión como si uno estuviese construyendo con fichas de extralandia; unos son de una manera, otros son de otra manera,

> otros son de siete pisos, unos son de cinco pisos, unos son horizontales, otros son verticales, unos son modernos, otros son antiguos, etc., lo cual es un absoluto desastre para el sistema.
>
> Excesivo número de asociaciones sindicales, los mismos sindicatos lo han reconocido; 37 sindicatos, 34 sindicatos, hoy son 26, 25 diríamos todos los días se abre un sindicato y se cierra un sindicato; eso no es bueno, a mi manera de ver ni siquiera para el movimiento sindical. Exagerada cantidad de personas aforadas sindicalmente lo que genera una inamovilidad de personas, no hay elasticidad en algunos aspectos para manejar el personal de la guardia o el personal administrativo que se encuentra sindicalizado en virtud de los fueros, eso no conviene al sistema a mi manera de ver, otros dirán de pronto que lo que falta son 50 sindicatos más, yo lo que creo es que mucha gente sindicalizada pero pocos sindicatos; como fue en el pasado; dos sindicatos importantes, grandes que aglomeraba mucha gente en el Inpec.
>
> Baja remuneración del personal del Inpec en todos sus niveles, ahora me imagino que el General Ricaurte, algo de lo que les contará es la baja remuneración que tienen los directores, los subdirectores, pero no solo ellos sino todo el personal que trabaja en el Inpec y la guardia del Inpec. Sueldos absolutamente inequitativos en relación con otras personas que de una u otra manera manejan temas de seguridad, sueldos indecorosos en el Inpec propicia que, lo que todos sabemos, pues no son unas condiciones perversas de trabajo, de no dignidad del trabajo sino también es uno de los elementos importantísimos para que entre la corrupción como en efecto ha entrado históricamente en este tiempo. Pasa lo mismo que en medicina legal unos funcionarios absolutamente mal remunerados y pasa lo mismo que en algunos otros sectores pero fundamentalmente hay un desequilibrio general en relación con la remuneración que se le da a los funcionaros del Inpec."[1104]

3.2. En materia de infraestructura del Sistema, el Viceministro presentó la cuestión en los siguientes términos,

> "En materia de infraestructura tenemos muchas dificultades. Primero, tenemos un excesivo número de centros de reclusión del orden nacional; 144, General, si mi memoria no me falla, 144 centros de reclusión del orden nacional. Centros que van de 3.500 personas, de 3.000 personas, de 2.000 personas con cupos para esos internos hasta centros en donde tenemos 80 personas o

[1104] Gaceta del Congreso N° 712 de 2011.

100 o 200, 250, 300 personas; eso es ineficiente, y eso de una u otra manera le da a uno la idea de que aun queriéndolo es imposible que nosotros tengamos una cárcel en cada municipio o que tengamos una cárcel a la vuelta de la esquina de los familiares de los internos; y la política no puede ir para allá. Nosotros no podemos tener 500 o 600 centros penitenciarios, lo que nos ha indicado la lógica y lo que se viene haciendo y lo que hemos venido trabajando es en el futuro poder tener una buena cantidad de megacentros de reclusión, megaestablecimientos carcelarios; de 4.000, 4.500 personas, regionales, eso genera unas facilidades de manejo, unos ahorros importantes de recursos de eficiencia, pero no todo es color de rosa, genera el alejamiento de unas personas que son tan privadas de la libertad seguramente de sus núcleos inmediatos, ya no estarán a media hora sino que estarán a dos horas o estarán a tres horas, entonces diríamos en eso unas por otras.

Surge la necesidad de clausurar y de cerrar una cantidad de centros penitenciarios de esos 144, algunos hay que cerrar porque la verdad sea dicha prácticamente amenazan ruina. Son construidos en el siglo XIX a principios del siglo XX, 1920, 1930, 1940 pocos centros penitenciarios hemos construidos en los últimos años, tenemos acciones populares algo que aquí no se ha dicho porque seguramente el doctor Iván Cepeda tiene que priorizar, palabra que está de moda, hay que priorizar el tema, pero tenemos un tema gravísimo del cual aquí no se ha hablado, acciones populares para el Buen Pastor para La Modelo, la cárcel de Bucaramanga, en La Guajira, en Cartagena, en todas partes, acciones populares, y cuando no es acción popular es su hermana gemela, una acción de tutela que no hemos cumplido porque no tenemos cómo cumplirla, ahora les voy a mostrar cómo no tenemos cómo cumplirla, o estamos en las acciones populares que nos han dado cuatro años o tres años para cumplir la orden de la acción popular y por fortuna el tiempo ha corrido lentamente y no ha llegado el vencimiento de ese término pero cuando llegue el vencimiento de término muy seguramente tenemos que decir no tenemos cómo cumplir la acción popular, esa es la realidad.

Colombia se olvidó, honorables Representantes, Presidente, Colombia se olvidó, no este gobierno, Colombia entera se olvidó del tema penitenciario y carcelario, se olvidó durante 40 años desde el gobierno del Presidente Rojas Pinilla, hasta el gobierno de Andrés Pastrana, se olvidó por completo de construir centros penitenciarios y carcelarios. La cárcel Modelo que hay en varias ciudades, entre ellas Bogotá fue construida en el gobierno del Presidente Rojas Pinilla y aquí no se volvió a construir de

manera seria un establecimiento carcelario sino hasta cuando vino las famosas cárceles de máxima seguridad del Presidente Pastrana y se han venido construyendo alrededor de 10 establecimientos penitenciarios y carcelarios en los últimos años.

Otra dificultad en infraestructura, falta una mínima homogeneidad, ya lo dije extralandia, el mundo de la extralandia, no hay unos parámetros claros para identificar cuáles son las necesidades, cuáles son los requerimientos de todos los establecimientos carcelarios; en eso hemos pensado que deberían haber tres o cuatro modelos distintos como cuando uno va a una urbanización y le dicen señor la quiere de dos cuartos, la quiere de tres cuartos de cuatro cuartos pero la casa finalmente es como la misma, habrá que tener unas consideraciones en el diseño pues no es lo mismo hacer una cárcel en Valledupar que hacerla en Bogotá, pero deben haber unos diseños tipo por lo menos dependiendo de algunos factores mínimos del entorno en donde debe construirse.

Cuál es la realidad presupuestal y por eso yo dije que yo me había emocionado con este debate y seguramente en el tono de mi intervención se me nota pero llevamos un año, Doctor Iván, en lo personal tragándonos muchos sapos en todo este tema carcelario y por eso yo le agradezco a usted que haya hecho el debate, y que lo haya hecho de manera constructiva y que todos ustedes han dicho que esto debe terminar en algo. Cuando nosotros llegamos nos dijeron, no nos dijeron, el Ministro Vargas logró conseguirse la plata y se consiguió 60 mil millones de pesos que no estaba en el presupuesto, se consiguió 60 mil millones de pesos por los que hubo que dar muchos agradecimientos y esos 60 mil millones de pesos eran para mejorar la infraestructura carcelaria y para aumentar la infraestructura carcelaria.

Resulta que esos 60 mil millones de pesos no eran para este año ni para el pasado era para el cuatrienio; 27 mil millones de pesos para el 2010, 11 mil millones, para el 2011; 11 mil para el 2012 y 11 mil para el 2013, para cuatros años 60 mil millones de pesos; qué hemos hechos con 60 mil millones de pesos o qué vamos a hacer, cositas, porque no se pueden hacer cosas con C mayúscula, no se puede, cositas, qué son cositas, pues obras como la que usted describía que hacen algunos internos, que no la hagan los internos, que la hagamos nosotros para que el muro no se caiga, organizar unos baños. Pero adicionalmente, qué nos tocó, nos tocó hacer obras de adecuación en todos los centros penitenciarios y carcelarios modernos que nos han entregado porque hubo errores de diseño de esos centros penitenciarios y

> por eso el 100% de esos centros penitenciarios no están funcionando ni están atendiendo toda la capacidad instalada que tienen que atender, para esos son los 60 mil millones de pesos no alcanzan para más."[1105]

3.3. Con relación a las acciones y medidas que actualmente se están tomando e implementando, el Viceministro participó en el debate en los siguientes términos,

> "Qué se ha propuesto este gobierno en el tema de las necesidades que uno advierte en cupos carcelarios, esa misma cuenta perfectamente hecha que le refirió el Representante Iván Cepeda, es la que nosotros hemos hecho, parece que la hubiéramos hecho juntos, doctor Iván Cepeda. Nosotros venimos creciendo y usted lo mostraba en la gráfica ascendente de cómo ha venido subiendo la población carcelaria en Colombia y cómo se proyecta a futuro.
>
> Nosotros estábamos creciendo al 0.7 o al 0.8 mensual, en este momento estamos creciendo al 1.4, de manera tal que cada mes que pasa miren esta cifra: Cárcel de Cómbita, una de las inauguradas y puesta en funcionamiento en los últimos 10 años; a mi manera de ver buena cárcel , y uno cómo advierte que la cárcel de Cómbita es extraordinariamente buena cuando da tres pasos más y llega el barman; uno dice, de Ferrari a andar a pie, y la cárcel de Cómbita tiene capacidad para 1.558 personas, y cada mes nosotros tenemos 700, 800, 900 personas más de población carcelaria; y eso es muy fácil, nosotros tenemos en este momento personas con detención alrededor de 110 mil, 120 mil privadas de la libertad extramuros son como 85 mil no es sino sacarle el 1.4% a 80 mil y eso le da 900 mil, mil personas más todos los meses; es decir que cada dos meses para hacer una cuenta fácil llenamos una cárcel como la de Cómbita. Pero no cada dos meses construimos Cómbita, lo que quiere decir que como usted muy bien lo advirtió, esto, si no hacemos algo esto va a terminar de colapsar. Qué hemos propuesto nosotros, y eso que lo hemos propuesto bajo lo que el doctor Zuluaga expresó, que es que cuando uno pide ya pide limitado y qué le dan; nosotros de manera diríamos, bastante chichipata, si me permite la expresión, hemos dicho que en el próximo cuatrienio tenemos que construir 26 mil cupos carcelarios; ¿cómo? Con cinco o seis megaproyectos carcelarios de 4.500, o 5.000 personas.
>
> Cuánto valen construir 26 mil cupos carcelarios, construir esto vale aproximadamente 1.3, 1,4 o 1.5 billones de pesos; vale

[1105] Gaceta del Congreso N° 712 de 2011.

construir 26 mil cupos carcelarios que es nuestra mínima apuesta a la creación de cupos porque no es la necesidad, la necesidad es muy superior, nuestra mínima apuesta son 26 mil cupos y eso vale 1.5 billones de pesos mal contados. Cuánto tenemos, si me están poniendo atención ya les dije que teníamos 60 mil millones de pesos, entonces tenemos 60 mil millones de pesos para adquirir algo bueno y tenemos menos porque tenemos unas necesidades superurgentes de hacer ciertos arreglos, como usted bien lo advirtió en cada uno de los centros penitenciarios donde va, incluso hasta en los nuevos. De manera tal que en los 60 mil millones de pesos no está la solución, pero tampoco nos podemos quedar quietos, pero una cosa adicional los 26 mil cupos de que estamos hablando no es para tener 26 mil cupos nuevos, ojalá fuera para tener 26 cupos nuevos porque a esos 26 mil cupos hay que restarle lo siguiente: las cárceles que tenemos que clausurar por orden de una acción de tutela, las que tenemos que clausurar por acciones populares y las que tenemos que clausurar por la sencilla razón de que las tenemos que clausurar porque no dan más aguante, de manera tal que ahí tenemos un problema grande de consumo de esos 26 mil cupos que no serán nuevos en estricto sentido porque tendrán compensación de unos que necesitamos cerrar.

La cifra de hacinamiento, y ese es un tema importantísimo, cuando yo lo referí en otra comisión donde también hubo un debate muy interesante del tema carcelario y tengo que repetirlo me duele hacerlo pero es la verdad, el gobierno anterior le entregó a este gobierno unas cifras sobre hacinamiento que no se ajustaban a la realidad. Cuando nosotros recibimos el Ministerio del Interior y de Justicia nos dijeron que las cifras de hacinamiento eran del 4% entonces uno dice; otro punto en el que el gobierno anterior pues pasó el año porque el 4% no genera hacinamiento; es tan mínimo el hacinamiento que en términos de hacinamiento ni siquiera es hacinamiento, incluso en algunos países del mundo solo se habla de hacinamiento, cosa que yo no comparto, nosotros fuimos a Chile a visitar las cárceles para mirar el tema de las concesiones cómo funcionaban las cárceles entonces dijimos cuántas personas caben en esta cárcel; 100, cuántas tiene, un ejemplo matemático, cuantas tiene 130, entonces uno que no es muy bueno en matemáticas pero que algo entiende y si no está difícil entonces tiene un hacinamiento del 30%, no, no hay hacinamiento aquí, pero cómo así que no hay hacinamiento si la cárcel es para 100 y entonces tiene 130, tiene hacinamiento del 30% pero resulta que en Chile, eso no es hacinamiento sino sobrepoblación. Hacinamiento es a partir de 201 en el ejemplo que les estoy poniendo, entonces pues el 4% era una cosa absolutamente entendible, razonable, el

ideal de cifra entre cupos y personas internas; al mes y medio reportando una cifra sobre hacinamiento llevan a mi despacho una carta para que yo firmara en donde yo tenía que decir que el hacinamiento era del 25% y pues yo tengo memoria de loco, y yo dije dentro de las cosas que me contaron era que esto tenía un hacinamiento del 4%, pues resulta que el hacinamiento del 4% no era cierto, y yo dije, a qué horas nosotros en mes y medio pasamos del 4% al 25% la estrategia de seguridad del gobierno es la estrategia más exitosa de la historia porque a qué horas nosotros capturamos a toda esa gente y la pusimos en condición de detención intramural, resulta que es que nosotros entendimos que la cifra de hacinamiento debe hacerse de una manera que era diferente como se hacía en el gobierno anterior y como se hacía en el gobierno anterior. En el gobierno anterior decían, cuántas personas detenidas 100, cuántos cupos carcelarios tenemos, 80, cuántos vamos a tener prontamente o en el futuro inmediato, 24; eso da 104 contra 100, luego el índice es del 4%, dicho de otra manera, involucrando en los cupos futuros en la cifra de hacinamiento, lo cual a lo sumo es antitécnico. Qué hemos hecho nosotros pues hacer una operación distinta. Cupos actualmente disponibles y personas privadas de la libertad y sobre esos dos datos saque el hacinamiento general y en una cárcel se hace igual, cupos disponibles por personas y saque el hacinamiento por cárcel, entonces esa es la situación del hacinamiento que hoy en día está en el 27% en general. Tenemos cárceles con el 150% con el 200% con el 300% de hacinamiento, que son las cárceles, fundamentalmente, que usted ha referido sobre las que ha pedido que tengamos una comisión de seguimiento y de solución pronta a ese problema que no da espera.

Hemos inaugurado unas cárceles no construidas por nosotros, construidas por el gobierno anterior; la de Florencia en Caquetá, nueva Picota en Bogotá, Guaduas en Cundinamarca que más o menos representan 8 mil cupos; 1.400 en Florencia, 3.400 en la nueva Picota y 2.950 en Guaduas, a esas cárceles le estamos terminando de hacer unas obras de adecuación para poderlas poner en 100% de funcionamiento y habilitar el 100% de los cupos que seguramente nos permitirán, honorables Representantes, aliviar la situación de hacinamiento de algunos centros penitenciarios pero no solucionarlo. Qué estamos haciendo, estamos diseñando un plan maestro que se proyecte al año 2022, las cuentas que nosotros hacemos es que como mínimo de aquí al 2022 nosotros tenemos que tener más de 72 mil cupos que es algo parecido, si le entendí la cifra que maneja el doctor Iván Cepeda.

En el plan maestro nosotros qué haremos, pues análisis de la

situación actual, una priorización de la construcción de nuevos cupos, una reorganización del mapa de las cárceles que implica cerrar unas y abrir unas nuevas, proyección de las necesidades de cupos, determinación de los lugares en donde debe construirse que ese es un tema absolutamente importante, determinación de las especificaciones mínimas o los modelos de los centros de reclusión que a futuro van a estar en Colombia. Se pregunta entonces, la pregunta obligatoria es de dónde vamos a sacar los recursos para construir los 26 mil cupos de los que venimos hablando, pues esos 26 mil cupos para los cuales no teníamos sino 60 mil millones de pesos de los cuales ya nos olvidamos obviamente, será para otra cosa no será para construir cárceles sino para adecuar. Hemos celebrado un convenio con la CAF, que es una de las preguntas que se hacía concreta en el cuestionario con la CAF para que nos estructure un sistema de asociación público, privado, unas APP, para que nos ayude a seleccionar el primer grupo de establecimientos de reclusión del orden nacional que tenemos que construir para que nos haga la estructuración financiera de ese proyecto y para que nos acompañe en el proceso licitatorio de la construcción de esos centros de reclusión. De dónde vamos a sacar los recursos. Los recursos, nosotros tenemos para cárceles, unos recursos derivados de los ingresos de la Superintendencia de Notariado y Registro, ingresos que hoy en día están pagando las cárceles que se construyeron en los últimos años, que quedan liberados aproximadamente a finales de 2013 o finales de 2014, que representan, si mi memoria no me falla, una cifra cercana a los 200 mil millones de pesos al año; esos recursos esperamos que y ya tenemos la viabilidad de Planeación y del Ministerio de Hacienda por lo menos la viabilidad preliminar de empeñarlos, por llamarlo de alguna manera, por los próximos 15 o 20 años, de manera tal que con esos recursos y con una estructuración financiera nosotros podamos terminar pagando bajo un sistema de concesión como funciona en otros países las nuevas cárceles que tengamos que hacer. No existe posibilidad diferente de hacerlo, salvo que a nosotros Hacienda nos gire mañana 1.5 billones, o salvo que alguien tenga una mejor idea pero a nosotros no se nos ha ocurrido nada diferente y la gente que hemos consultado nada diferente se le ha ocurrido por fortuna los ingresos derivados del registro inmobiliario muestra una tendencia, no solo de estabilidad, sino una tendencia al alza y por ende son prenda de garantía para el sector financiero para poder apalancar los recursos que se necesitan para este tipo de proyectos.

En materia de seguridad, que es otra deficiencia que tenemos al interior, tenemos problemas de seguridad al exterior de las

cárceles aquí a tres cuadras pero al interior de las cárceles también tenemos problemas de seguridad. ¿Qué estamos haciendo? Estamos implementando y hay indicadores del gobierno de gestión del gobierno que cada mes o cada dos meses hay una reunión con el Presidente de la República para mostrar cómo van esos indicadores de cámaras de seguridad para los centros penitenciarios de escáneres y arcos detectores y muy importante de bloqueadores o inhibidores de señales de celulares con lo cual podremos contribuir y minimizar los riesgos de delincuencia, fundamentalmente, para temas de extorsión que hoy se presentan desde los establecimientos carcelarios hacia afuera. En relación con el tema de los bloqueadores o los inhibidores esto también tiene un lado no muy positivo porque como obviamente el sistema está construido desde el punto de vista de la tecnología para que, no solo se pueda coger, la cárcel queda acá pero tiene vecindario entonces no solo va a coger de esta esquina, esta esquina, esta esquina sino que tiene un efecto algo mayor y habrá lo que se denomina un daño colateral para las personas que necesitan hacer llamadas de sitios muy cercanos a esos centros penitenciarios pero creemos que hay que privilegiar la seguridad nacional y la necesidad que tenemos nosotros de evitar mediante un mecanismo efectivo que no hayan comunicaciones ilegales en los centros penitenciarios y carcelarios. Tenemos Picaleña, hoy en día bajo esas circunstancias, funcionando a un 80%, estamos haciendo unos ajustes tecnológicos para que queden al 100% de las señales celulares bloqueadas, desde la cárcel de Picaleña.

Tenemos un proceso de contratación estatal abierto en el Inpec de dos mil cien millones de pesos para la adquisición de bloqueadores para la cárcel de La Picota, etc., y ese plan de bloqueadores será implementado en los dos próximos años para 17 centros penitenciarios y carcelarios que quedarán absolutamente bloqueados, obvia mente una dentro de la priorización que apenas es obvio que habrá que hacer en relación con los 144 centros penitenciarios.

En materia de seguridad qué estamos haciendo. Hemos trasladado 382 personas, el 26% de los miembros de las Bacrim a la cárcel de máxima seguridad de Cómbita, por esa razón fue que de combita nos trajimos los extraditables por esa y por otras razones nos trajimos los extraditables a Bogotá que estaban en Cómbita porque esa cárcel va a estar destinada para internar a todas las personas condenadas y procesadas por Bacrim que hoy ascienden a 1.466 personas procesadas 568 y condenadas 898, en los próximos meses terminaremos de trasladar a las personas de las Bacrim; claro tenemos que traer esos procesados de las

> Bacrim, si nos los vamos a traer y nos los vamos a traer con los expedientes para que queden cerca al lugar de reclusión, tanto sus procesos como ellos.
>
> En materia legislativa. La ley de seguridad ciudadana, ustedes la conocen perfectamente por cuestiones de tiempo no me voy a referir a ella, pero esa ley de seguridad ciudadana tiene unas normas hechas de manera concreta para ayudar a solucionar temas que tienen que ver con ese tema penitenciario, hay unas normas sobre vigilancia electrónica, hay unas normas sobre traslado de presos, hay unas normas o que impactan al sistema penitenciario. Los aumentos de términos, nosotros en la ley de seguridad ciudadana aumentamos los términos para que el fiscal y el juez puedan adelantar mejor sus investigaciones y tomar sus decisiones y reducir el tema, que hoy tanto se critica, que es que nos sale una cantidad de personas por vencimiento de términos, los términos se de manera significativa en esa ley de seguridad ciudadana, eso impacta al sistema y qué hacemos."[1106]

4. *Participación del INPEC dentro del debate al Sistema penitenciario y carcelario*.

El treinta (30) de agosto de dos mil once (2011), la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes continuó el debate al sistema penitenciario y carcelario, dándole la oportunidad al INPEC, a través de su Director, Brigadier General Gustavo Adolfo Ricaurte Tapia. Luego de reconocer el trabajo de los parlamentarios y la objetividad de sus apreciaciones, expuso en el debate la situación carcelaria del país.[1107] El Gobierno, por medio del Ministro del Interior, conformó una comisión para evaluar la política penitenciaria, especialmente los problemas (1) de hacinamiento, y de los sistemas (2) de alimentación de los internos, (3) de salud, (4) de educación, (5) de redimir pena y (6) de seguridad. El Director del INPEC señaló que "[…] *se planteó* […] *la elaboración de un plan maestro de seguridad penitenciaria que pudiera cobijar los departamentos de acuerdo al mapa de ubicación de los tribunales judiciales del país habida cuenta que tenemos un buen número de población de sindicados y que obviamente teniendo la radicación de los procesos, tenemos [en] el Inpec un cuello de botella en lo que corresponde a nuestra operacionalización*."[1108] Las consideraciones preliminares desde las

---

[1106] Gaceta del Congreso N° 712 de 2011.

[1107] Dijo el Director del INPEC en la sesión de agosto 30 de 2011 en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes en los siguientes términos: "[…] esta Dirección quiere agradecer inmensamente a nuestro Representante Iván Cepeda, y obviamente a todo ese equipo de colaboradores que en días pasados nos han visitado a los centros carcelarios, los más importantes del país, entre ellos los que corresponde a Bellavista, Jamundí y Picota. || Agradecerle por cuanto sus apreciaciones han sido realmente justas y ha sido objetivas de lo que corresponde en el sistema penitenciario en Colombia y de lo que se viene desarrollando detrás […] para direccionar una política penitenciaria en el país." Gaceta del Congreso N° 780 de 2011.

[1108] Gaceta del Congreso N° 780 de 2011.

cuales parte su trabajo la Comisión gubernamental fueron las siguientes,

4.1. La población carcelaria del país está concentrada en pocos centros carcelarios y penitenciarios. El Director indicó que de los ciento cuarenta y cuatro (144) establecimientos del INPEC, aproximadamente el 80% recoge solamente un 20% de la población carcelaria. Los últimos establecimientos penitenciarios recogen prácticamente el 80% de la población carcelaria. A su parecer, "[…] *la población carcelaria ha ido creciendo en forma vertiginosa en nuestro país*".[1109]

4.2. En el país existen tres (3) generaciones de cárceles. "La primera generación, aquellas cárceles que corresponden a los años 50 y que fueron construidas en la época del Presidente, el General Rojas Pinilla y después otras cárceles que fueron del 90 de segunda generación y las de tercera de generación, por decirlo así, las cárceles modernas que hoy en día estamos utilizando el Instituto."[1110]

4.3. Algunas de las cárceles de los años 50 y los años 90, necesitan "*una restructuración*" y otras "*que se terminen*", además, "*tener una nueva construcción de cárceles en todo el país*".

4.4. De acuerdo a los mapas judiciales y a los tribunales de los diferentes departamentos, se considera que hay que hacer "*una redistribución y una ubicación de los centros carcelarios del país*", para lo cual se debe construir, como mínimo, por cada cuatrienio un promedio de seis cárceles. En tal sentido, se informó al Congreso, se hace el plan penitenciario 2011-2022.

4.5. El Director del INPEC se refirió también al impacto presupuestal que la construcción de las cárceles, tal como se planean, puede llegar a tener. Se indicó al respecto lo siguiente,

> "[…] para construir cárceles en este cuatrienio solamente quedaron 60 mil millones de pesos y para construir [las] cárceles [propuestas] obviamente se necesitan muchos recursos; calculamos que una cárcel de 4.000 cupos para tener 500 mujeres y 3.500 hombres se requieren cerca de 150 mil millones de pesos promedio por cárcel, habida cuenta que unos sitios del país los costos de construcción de cárceles como La Guajira y el Amazonas superan realmente los costos por traslado de materiales; allí habría que pensar en una política penitenciaria de asignar recursos para la construcción de cárceles en el país y organizar otros documentos CONPES que finalmente desarrollen una política penitenciaria para bajar el hacinamiento en los

[1109] Gaceta del Congreso N° 780 de 2011.
[1110] Gaceta del Congreso N° 780 de 2011.

diferentes centros carcelarios.

4.6. El Director del INPEC resaltó que los problemas de hacinamiento plantean un dilema frente a las medidas eventuales de reubicación de internos en otras zonas del país, por cuanto la radicación de sus procesos geográficamente supone límites para su desplazamiento.[1111]

4.7. Adicionalmente, se indicó que una de las dificultades del manejo de la población carcelaria es su diversidad, así como la diversidad de regímenes que los cobijan. El Gobierno considera que se requiere unificar los regímenes carcelarios y dejar de dar '*privilegios*' a algunos de los reclusos.[1112] Se hizo alusión a las dimensiones específicas de algunas de aquellas poblaciones carcelarias y a la necesidad de aumentar el pie de fuerza encargado de prestar la seguridad en las cárceles y penitenciarias.[1113]

4.8. Uno de los problemas operacionales que se tiene se refiere a los traslados, bien por órdenes judiciales, bien por asuntos médicos.[1114] Se han considerado soluciones tales como recurrir a audiencias virtuales, aunque para ello se requieren cambios en cuanto a las reglas jurídicas vigentes en

---

[1111] Dijo el Director al respecto: "Tenemos cárceles como la de Pasto que solamente tiene 230 cupos y hoy en día tiene cerca de 700 internos, pero la ubicación geográficamente hace que no podamos distribuir aquellos sindicados que tienen la radicación del proceso, el caso de Tumaco, el caso de Túquerres, el caso de otras cárceles como La Unión, Nariño, que necesitan una política, y concentrar centros carceleros tipo complejo, que es la política que se ha diseñado en el Ministerio del Interior y de Justicia para poder desarrollar la política penitenciaria." Gaceta del Congreso N° 780 de 2011.

[1112] Dijo el Director al respecto: "[…] en la parte operacional de los centros carcelarios encontramos que tenemos una diversidad de poblaciones de internos. Tenemos población de justicia y paz, tenemos población que están hoy en día alojados en el pabellón R-Sur o llamado parapolítica. Que tenemos también una población de ex miembros de la fuerza pública que ahora se acercan a los mil. Que tenemos población que corresponde a bandas criminales y que tenemos también internos que corresponden a lo que nosotros llamamos delitos sociales. Cuando nosotros miramos ese panorama encontramos que tenemos diversos regímenes internos disciplinarios para las diferentes poblaciones; ahí estamos haciendo un trabajo con el Ministerio de Justicia para que una vez salga el nuevo proyecto de régimen penitenciario podamos unificar los regímenes internos disciplinario y que las disciplinas para todas las poblaciones del país sean las mismas, que no unos tengan ciertos privilegios, como tener computadores que puedan acceder a otros elementos técnicos a diferentes horarios de visita y muchas otras cosas que la opinión pública y que todos conocemos sobre esas poblaciones que recoge el país." Gaceta del Congreso N° 780 de 2011.

[1113] Dijo el Director al respecto: "Sobre eso digamos que en extraditables la población nuestra ya se acerca a los 165, por delitos de rebelión a 1.836, por población de personal eximieras de la fuerza pública en las cárceles autorizadas por el Ministerio del Interior y del Inpec al Ministerio de Defensa Nacional, cerca de 1.000 internos; y encontramos que para operacionalizar realmente todo el sistema penitenciario en Colombia, necesitamos incrementar el pie de fuerza por una simple regla matemática." Gaceta del Congreso N° 780 de 2011.

[1114] Dijo el Director al respecto: "El año pasado a la fecha se habían hecho 144 mil 224 remisiones, es decir que terminado el año 2010 el Inpec hizo 310 remisiones de internos por órdenes judiciales y por órdenes médicas y otras que ordenó el Director del Inpec. Cuando revisamos estas remisiones encontramos que el desgaste administrativo y el desgaste fiscal en la remisión de los internos es muy alta para los costos institucionales, cada remisión requiere que se acompañen por dos guardianes del Inpec, obviamente profesionales y capacitados para que hagan el traslado de nuestros internos; el costo en pasajes, en combustible y en transporte todo lo que tienen que ver." Gaceta del Congreso N° 780 de 2011.

materia de validez de tal tipo de audiencias. También se ha considerado la posibilidad de contar con lugares de audiencias, contiguos a las cárceles.[1115]

4.9. El Director del INPEC resaltó que el Gobierno Nacional es consciente que la política criminal actual conlleva un aumento en la población carcelaria. Dijo al respecto,

> "[…] las nuevas conductas punibles que fueron aumentadas en [sus penas y] fueron creadas otras nuevas conductas penales en esta ley, encontramos que hay 24 conductas que impactan el sistema penitenciario colombiano; es decir que vamos a tener una mayor población de sindicados o de indiciados en los centros carcelarios y eso, nosotros, ya lo venimos mirando y sintiendo en los centros penitenciarios, que se han aumentado los plazos para que los señores fiscales y los señores jueces puedan hacer las resoluciones de acusación o hacer las imputaciones de cargos a los internos y eso nos va a impactar el sistema carcelario, por cuanto habrá un mayor tiempo de los internos en los centros carcelarios.
>
> […]
>
> […] las cárceles hoy en día y comparado con el año pasado se recibieron en las cárceles judiciales 18.796 internos y a la fecha hemos recibido 34.493, es decir que casi ha sido el doble de la población que hemos recibido en los centros carcelarios en forma transitoria, en forma de condenados, sindicados o indiciados; y las bajas realmente, o sea que han salido de los establecimientos. El año pasado la tasa era de 20.489 internos, y hoy a la fecha apenas han salido 10.753, como ustedes se podrán dar cuenta la población de sindicados ha ido en aumento y ahí es un asunto que nos preocupa porque en la medida que aumenten los sindicados en los diferentes penales, también aumentará la parte operacional en los establecimientos carcelarios."[1116]

4.10. El hacinamiento carcelario, como se sabe, genera a su vez un mayor

---

[1115] Dijo el Director al respecto: "este año que llevamos un poco más detallado la contabilidad sobre las remisiones se nos ha aumentado este año en 44.964 remisiones de internos en todo el país; y por eso la política de nuestro Ministro de Justicia es que en el próximo código penitenciario quede que las audiencias virtuales serán una obligación para los jueces de la república. Habida cuenta que desde otros países del mundo hacen audiencias virtuales y tienen toda la validez jurídica y aquí en Colombia todavía estamos nosotros queriendo tener al interno para poder tener un trato o un diálogo más personalizado pero debemos recurrir realmente a las audiencias virtuales. En otros países como Chile, por ejemplo, tienen un gran edificio donde funcionan los jueces transitoriamente, donde van a despachar por 20 días o mientras evacuan el proceso o toman las diligencias judiciales y al lado izquierdo está el centro penitenciario, donde solamente por un túnel se traslada el preso al despacho judicial, evitando precisamente el desgaste administrativo y la seguridad pública que tiene que ver con los internos." Gaceta del Congreso N° 780 de 2011.

[1116] Gaceta del Congreso N° 780 de 2011.

riesgo de que ocurran delitos dentro de los establecimientos carcelarios y penitenciarios. En todo caso, se afirma que en tal sentido también se han tomado medidas con el objeto de reducir este tipo de ilícitos.

> "Este año por ejemplo, hemos disminuido las lesiones personales en los establecimientos, hemos disminuido los homicidios con arma blanca, hemos disminuido el ingreso de elementos prohibidos, se han hecho a la fecha 11.119 operativos; es decir que cada cárcel de las 144 está siendo intervenida por lo menos tres veces al mes en cada establecimiento público con el fin de hacer incautación de elementos prohibidos al interior de los centros carcelarios, obviamente que ahí, hay una conducta que dirán cómo ingresan tantos elementos a los establecimientos, pero este año se han encontrado 8 millones 896 mil elementos prohibidos en los establecimientos; eso debido a que se han conformado unos equipos de guardia profesionales que conocen los penales y que pueden ingresar a los patios algunos pabellones y patios prohibidos realmente para la guardia penitenciaria pero que hoy en día podemos hacer esos ingresos como a muchos pabellones de justicia y paz que no se podían ingresar y que no se podían detectar algunas conductas que tenían los establecimientos públicos, ahí hemos venido trabajando; el doctor Iván Cepeda sabe que eso nos ha permitido disminuir las conductas de los regímenes internos, hoy en día la guardia penitenciaria cuenta con 12.757 funcionarios y 2.857 de la parte administrativa que corresponde a 15.614."[1117]

4.11. El Director del INPEC señaló al Congreso que una de las dificultades de la institución tiene que ver con la cantidad de personal disponible. Sostuvo que el cuello de botella para solucionar este problema, más que en la falta de disponibilidad de recursos, recae en la complejidad y dificultad para llevar adelante los procesos de contratación de, por ejemplo, 1.300 plazas que ya están aprobadas.

> "Sobre la guardia penitenciaria digamos que en aras de la buena administración del recurso humano tenemos que mirar un aspecto que nos aflige, y nos afecta realmente la operacionalización que corresponde a más de 1.100 funcionarios del Inpec que en actividades propias del servicio han sido reubicados laboralmente, ahí, hay un trabajo que se debe hacer con las cajas de compensación que vigilan y tienen este control sobre nuestros funcionarios pero que la mayoría son en aras del buen servicio, ahí tenemos una disminución del pie de fuerza en más de 1.100 funcionarios.

[1117] Gaceta del Congreso N° 780 de 2011.

> ¿Qué es lo que queremos realmente? Que los estándares de custodia de los internos, una vez tengamos cárceles de nueva generación o de tercera generación, podamos reducir el número de guardia en algunos penitenciarios con vigilancia electrónica, en otros países del mundo la vigilancia de un interno se hace de uno a cuatro, en otros de uno a ocho, pero realmente la guardia penitenciaria requiere de un aumento de pie de fuerza, requiere de una capacitación del personal nuestro para que podamos aumentar la vigilancia de las cárceles y especialmente lo que corresponde a las remisiones de los internos. Sobre eso tenemos un cuello de botella, que es la Comisión Nacional del Servicio Civil porque los procesos de selección de incorporación son demasiado largos y obviamente no se han podido realmente copar las plazas que por decreto han sido ampliadas al cuerpo de custodia. Hoy en día tenemos un déficit de 1.300 plazas que han sido autorizadas y que no las hemos podido utilizar, ahí hemos venido trabajando con la Comisión Nacional del Servicio Civil para mirar cómo realmente podemos ocupar las plazas del personal técnico."[1118]

4.12. Un de las alternativas a la cantidad de personal disponible para la vigilancia de los internos, es implementar medios electrónicos de vigilancia que permitan requerir una sola persona para dar cuenta varios internos (entre 4 y 8). Además, destacó que Colombia es la segunda nación del mundo, después del Reino Unido y antes de los Estados Unidos de América, en el uso de dispositivos de vigilancia electrónica a distancia. No obstante, aclaró que se trata de una prueba piloto que en muchos de los casos no ha dado resultados favorables.

> "Se hablaba del sistema de vigilancia electrónica o dispositivo electrónico. Este sistema que a pesar que tiene algunas falencias, tal vez somos los segundos en el mundo de ubicación de dispositivos electrónicos. Inglaterra, por ejemplo tiene ubicada más de 22 mil dispositivos electrónicos, Estados Unidos cerca de 2.500 y en Colombia hemos llegado en su pleno desarrollo del sistema de vigilancia electrónica a 4.400 internos con retención domiciliaria y con este dispositivo electrónico. Hoy en día estamos en una disminución, solamente hay colocados cerca de 3.938 dispositivos electrónicos y obviamente ahí hay régimen interno diferente a los de los otros centros carcelarios; aquí se habla de transgresión al sistema y la transgresión al sistema son 14 conductas que nos permiten saber si el interno violó la confianza que el señor juez le dio al concederle la domiciliaria y al concederle la ubicación del dispositivo electrónico, pero el dispositivo electrónico no nos permite saber a nosotros si el

[1118] Gaceta del Congreso N° 780 de 2011.

interno está pecando o está rezando.

Nos permite, de pronto, tener una ubicación geográfica dentro, donde de lo que le ha asignado el señor juez, pero no nos permite poder adivinar la conducta en que el interno pueda haber incurrido, sin embargo el INPEC apoya esta prueba piloto que desarrolló el Ministerio del Interior en su entonces, y que el Inpec colabora con 40 funcionarios pagados por nómina y situación prestacional por parte del Inpec; es un programa y una prueba piloto que la desarrolla el Ministerio del Interior el Inpec simplemente la operacionaliza estamos en espera que el próximo año se mire si ese programa es exitoso para el país, se evalúen las falencias y los informes que hace el Inpec habida cuenta que nosotros recibimos 1.500 llamadas de transgresiones diarias al sistema y que sobre eso hemos reportado a los jueces más de 200 fugas de presos de los internos y que muchos de los jueces han revocado la medida en más de 350 casos sobre domiciliaria por haber violado, primero el sistema penitenciario en su régimen y lo mismo la confianza del señor juez."[1119]

4.13. Se indicó que en algunas cárceles se cuenta con pabellones especiales para personas de comunidades indígenas, y se hizo referencia a 'encuentros multiculturales' que se han llevado a cabo. Dijo al respecto lo siguiente,

"Se hablaba de la comunidad indígena. Sobre la comunidad indígena en los centros carcelarios tenemos 757 internos que corresponden a las comunidades indígenas; ahí venimos trabajando con nuestros gobernadores, con los cabildantes y también recibimos aquellos indígenas que han sido condenados por la legislación indígena, ahí nosotros les recibimos, como en el caso de la cárcel de Silvia donde tenemos solamente indígenas y trabajamos obviamente por la recuperación del indígena que pueda posteriormente resocializarse y regresar a sus cabildos y a sus comunidades. Sobre ellos tenemos unos pabellones especiales en Popayán, Calarcá, Ibagué y Valledupar, hemos hecho encuentros inclusive multiculturales en el departamento del Cauca y en la educación de sus propias costumbres para que no se pierdan inclusive sus mismas lenguas."[1120]

4.14. Se reconoció la existencia de una emergencia disciplinaria en el sistema carcelario, la cual fue expuesta de la siguiente manera,

"En el primer barrido que hicimos sobre emergencia disciplinaria detectamos que solamente habían 4.000 investigaciones, pero ya en un trabajo acucioso encontramos que

[1119] Gaceta del Congreso N° 780 de 2011.
[1120] Gaceta del Congreso N° 780 de 2011.

era 8.832 investigaciones disciplinarias y que muchas oficinas de control disciplinario habían sido cerradas, allá hicimos un trabajo en equipo con los sindicatos y pudimos hacer un barrido y mirar realmente qué era lo que teníamos y declarar una emergencia disciplinaria. Hoy en día hemos evacuado cerca de 2.400 investigaciones, algunas que no ameritaban realmente que se aperturaran, otras porque habían prescrito y otras porque había que poner en ejecución el aparato disciplinario.

Nos hemos apoyado con la Procuraduría General de la República y ahí tiene cerca de 18 investigaciones de impacto social que por Poder Preferente las tiene la Procuraduría y muchas de esas investigaciones también han sido concursadas copias a la Fiscalía General de la Nación para que sea el ente judicial y el ente disciplinario colaboren con esta actividad. Esta emergencia disciplinaria la operamos con 35 abogados sustanciadores y abogados que nos ayudan en el ejercicio del debido proceso en la recolección de la prueba y en la judicialización disciplinaria de nuestros funcionarios. Ahí se hablaba de que el Inpec tenía más de 600 investigaciones por violación a los derechos humanos y generalmente quiero decirles que tenemos 148 investigaciones de las cuales solamente se han aperturado 60 investigaciones pero no sabemos si al final habrá una persona que resulte implicada en investigación o resulte exonerada porque las quejas de nuestros internos son diarias y a menudo y muchas de esas quejas como son también debidamente fundamentadas, muchas quejas son temerarias, por el trabajo que desarrollan los internos. […]”[1121]

El Director del INPEC hizo especial énfasis en la situación de la cárcel de Valledupar.[1122]

4.15. Una de las dificultades que plantea el manejo de la población carcelaria, como se dijo, es la diferencia que existe entre las poblaciones. Esto, sostuvo el

---

[1121] Gaceta del Congreso N° 780 de 2011.

[1122] Dijo el Director: “La guardia tiene que ejercer un derecho y tiene que ejercer unas obligaciones de mantener y encauzar la disciplina al interior de los centros penitenciarios; el caso es el de Valledupar. Valledupar con una población de 1.548 internos hoy en día y por políticas del Ministerio de Justicia la población ha sido disminuida en 1.100 internos y la idea es que ese centro penitenciario quede con 1.000 internos. || Si se dan cuenta que Valledupar, la construcción de este centro carcelario fue hecho a petición de las mismas clases políticas, es decir, cerca de diez años pero nación sin agua, hoy en día y gracias al apoyo de nuestro gobernador del Cesar nos ha ayudado realmente en la implementación de un sistema de agua y tenemos una medición que nos permite mantener el agua potable al centro carcelario. Hace pocos días en una conferencia en el segundo congreso penitenciario que se desarrolló en la Universidad Libre de Colombia el mismo Defensor del Pueblo hizo una alocución manifestando que ha mejorado el centro penitenciario y carcelario, Valledupar en un 90%; o sea que agradecemos las veedurías y las visitas a este centro penitenciario que nos ha permitido realmente implementar una política penitenciaria.” Gaceta del Congreso N° 780 de 2011.

Director, supone problemas incluso respecto a su clasificación.

> "Sobre las otras quejas que hizo el honorable Representante que corresponde a las cárceles de mujeres, ya hemos abierto investigación disciplinaria sobre la interna que golpeó a su otra compañera de celda y que hubo unas lesiones personales y la reubicación de la misma interna, todo lo que tiene que ver sobre el sistema progresivo de selección de los internos, lo hemos clasificado en tres fases que corresponde a la fase de observación o estudio del interno (no se entiende) a sus perfiles criminológicos; una segunda fase de diagnóstico y mirar sus aptitudes físicas o de trabajo y la tercera fase que corresponde al perfil realmente del interno; no a todos los internos los podemos poner a aprender una carrera técnica, de ahí tenemos que dar agradecimientos al Sena que nos ha ofrecido más de 150 carreras técnicas y tecnológicas para los 95.000 internos de los diferentes centros carcelarios."[1123]

4.16. Finalmente, el Director del INPEC hizo relación a los centros educativos al interior de los centros penitenciarios y carcelarios, solicitando ayuda para su mejor implementación; a las medidas para permitir cercanía entre los presos y sus familias; y, finalmente, a la situación de reincidentes, buscando las condiciones de vida interna y la posibilidad de contar con un trabajo para mantener a sus familias.[1124]

[1123] Gaceta del Congreso N° 780 de 2011.

[1124] Dijo el Director: "Hace un mes que está funcionando, la idea es que ojalá todos nuestros internos del país se metan en los programas del Sena y que estos programas del Sena sean efectivos pero también necesitamos del apoyo de ustedes en el incremento de la parte financiera para poder organizar aulas acordes a la formación del interno para estas carreras técnicas y de esta forma puedan redimir penas estudiando, trabajando o enseñando. En un programa especial con los presos extranjeros hemos abierto una política de que estos internos extranjeros, que mantienen otra lengua como francés, inglés, portugués puedan enseñar y también puedan redimir penas, asunto que estaba para ellos olvidado. || También hemos implementad o un sistema de visitas virtuales a los extranjeros para que se comuniquen con sus seres queridos en otros países utilizando la tecnología del país. Digamos que hemos avanzado, lo que pasa es que muchas cosas que se hacen al interior de la casa cuando se barre de la alfombra hacia afuera y no se guarda el mugre debajo de la alfombra esas cosas muchas veces no se ven, pero sí se requiere del apoyo incondicional de nuestros Representantes porque el mantenimiento de las cárceles nuevas requieren de 3.000 mil millones de pesos por cada centro carcelario y tenemos 11 cárceles nuevas que corresponderían a 33 mil millones de pesos para su mantenimiento, si no hacemos mantenimiento preventivo a esos centros carcelarios a la vuelta de dos años las cárceles se encontrarán totalmente obsoletas, totalmente destruidas por muchas razones, de falta de uso, de mal uso de los centros carcelarios, por deterioro del centro penitenciario; ahí queremos que ustedes nos ayuden en ese ejercicio y los centros educativos como las universidades del país se están comenzando a vincular por una política de nuestro Ministro de Justicia, en vincular la Universidad la parte académica para que nos ayuden con muchos internos que muchas veces pasan las órdenes de libertad, y realmente no se ha notificado al pobre interno y el interno queda al interior de los centros carcelarios. || También tenemos internos que son reincidentes al ingresar a los centros carcelarios, los internos tienen comida, dormida, médico, seguridad, luz, agua, digamos que son unos colombianos en el buen sentido de la palabra y haciendo menos dolosa y gravosa su paso por los centros penitenciarios pero muchos de esos internos tienen trabajo y muchos de los internos mantienen sus familias con el uno o dos salarios mínimos legales vigente que reciben en los centros carcelarios. Muchas

5. *Intervenciones adicionales y finales en el debate al Sistema penitenciario y carcelario*.

5.1. El Representante encargado por la Comisión, hizo referencia a las condiciones en que se había procedido a visitar el sistema carcelario y, posteriormente, a mencionar algunas de las conclusiones a las cuales se había llegado.[1125]

5.2. Por petición de uno de los Representantes, se decidió que se debería informar de todo lo dicho a la Corte Constitucional, por considerar que se trataba de una discusión referente a "*un estado de cosas inconstitucional*" en el sistema carcelario. Adicionalmente, se manifestó al Gobierno la necesidad de tener más y mejor información acerca de la situación carcelaria, haciéndola accesible a todas las personas, en especial, a aquellas que por sus labores, cumplen funciones de control y prevención.[1126]

---

gracias señor Presidente por su generosidad […]".Gaceta del Congreso N° 780 de 2011.

[1125] El Representante a la Cámara Iván Cepeda presentó el desarrollo de las visitas al sistema carcelario de la siguiente manera: "Básicamente se trataba de conformar dos grupos de trabajo, tendientes a buscar resolver aspectos muy álgidos de todo este panorama. Concretamente habíamos planteado la posibilidad de conformar un comité que se encargue de analizar las situaciones, habíamos dicho originalmente tres, pero ahora podemos aumentar a cuatro los centros penitenciarios y carcelarios que deberían ser objeto de este comité; la cárcel Modelo de Bogotá, Villahermosa en Cali y Bellavista en Medellín, hemos agregado a esas tres cárceles también la de Jamundí que es una en la que están mujeres recluidas, en una situación que también merece la pena de ser analizadas. Dijimos que esos centros penitenciarios y carcelarios por la sencilla razón de que albergan el mayor número de internos; 16.650 entre estas tres primeras que he mencionado; así que ese comité tendría por objeto de una manera muy ágil formular unas salidas a corto plazo, a mediano plazo y de carácter estratégico con relación a ese grupo de cárceles que afrontan una situación de prácticamente un estallido inminente por su situación de hacinamiento. || En segundo lugar habíamos propuesto otro grupo de trabajo que se encargaría de estudiar una ruta para poder elaborar soluciones también con relación a aquella población que está en las cárceles por motivos que en este momento ya son injustos, personas cuyos procesos se han vencido en los términos, o incluso aquellas que han sido olvidadas por la justicia; esto puede sonar un poco absurdo pero hay personas en la cárcel que a estas alturas ya los jueces, los fiscales, los operadores judiciales se han olvidado de su situación, se archivaron sus procesos y están ahí sin que nadie sepa de su existencia, entonces esas dos propuestas fueron objeto de una conversación esta mañana con el señor Viceministro y hemos llegado a un acuerdo y a mí me gustaría que el propio Viceministro lo refrende para que podamos avanzar en este proceso de control político que por supuesto nosotros no asumimos simplemente como un debate episódico, sino al cual le queremos dar un seguimiento hasta buscar soluciones profundas." Gaceta del Congreso N° 780 de 2011.

[1126] En el Acta de la sesión de la Comisión Segunda se recoge la intervención en los siguientes términos: *"Hace uso de la palabra el honorable Representante Hernán Penagos Giraldo:* Gracias Presidente. Dos planteamientos y una solicitud; lo primero es que no solamente desde lo planteado desde el inicio del debate sino también por lo expuesto la semana pasada por el Viceministro y ahora por el Director del Inpec uno observa que la situación penitenciaria sigue compleja que el estado de cosa inconstitucional obviamente no se ha logrado superar; entre otras cosas y que de alguna manera las proyecciones futuras tampoco son tan alentadoras, eso digamos además de la situación de política criminal que planteamos la semana pasada, también obedece a una necesidad de recursos, por eso yo quisiera señor Presidente como a modo de conclusión, pues primero que desde aquí de la Comisión Segunda se comunique a la Corte Constitucional los pormenores del debate, las conclusiones del mismo, los argumentos que presentó tanto el gobierno como quienes intervinieron para que de alguna manera a instancias de ese estado de cosa inconstitucional de esa Sentencia T-153 del 98, la Corte empiece a adoptar medidas, entre otras y una principal a hacer lo

5.3. Varios Representantes se manifestaron preocupados por la grave situación de la cual tienen noticia y reconocieron que el Congreso y el Ejecutivo tienen que ocuparse del asunto "*inmediatamente*".[1127] Algunos de los Representantes también hablaron acerca de la necesidad de permitir a las poblaciones indígenas y colonas del sur del país, en departamentos como Vaupés, cumplir sus condenas en sus lugares de residencia en condiciones dignas, que no impliquen un desplazamiento en avión para los familiares o personas cercanas a quien sea privado de la libertad.

5.4. El Viceministro de Justicia, Pablo Felipe Robledo, intervino en el debate para resaltar varios aspectos del problema. En primer lugar, indicó la importancia que la definición de una política criminal tiene en el Gobierno, lo que ha llevado a un fortalecimiento institucional de las autoridades encargadas de tomar decisiones en tal materia.[1128] En segundo lugar indicó que la situación presupuestal es más grave de lo que habían señalado hasta ese punto del debate otros de los representantes. Dijo al respecto,

---

que ordenó, involucrar a todas las ramas del poder público porque este tema penitenciario es un tema en el que ya tienen que comprometerse muchas otras instancias, si esto se deja exclusivamente al Ministerio o al Inpec pues no hay posibilidades para que se supere esta situación. Si la Corte hace cumplir esas órdenes que planteó insisto de una principalísima como es que se involucren todas las ramas del poder público y todo el gobierno, creo que podríamos avanzar en la posibilidad de que las cosas se superen de manera mejor. || En segundo lugar Viceministro. que desde el Ministerio, más bien se formule con mayor precisión una política penitenciaria, a instancias del Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria que pueda uno tener un documento marco que nos trace la política penitenciaria de cara al país, si ya está pues lo miraríamos pero que se estudiara, insisto desde el Consejo Nacional de Política Criminal. || Lo tercero señor General, Director del Inpec que desde el grupo de derecho de interés público, que funciona allí en el Inpec podamos tener información mucho más precisa de la situación penitenciaria. La información es un poco fragmentada, es un poco incompleta, no se ha logrado, yo entiendo que no es fácil acopiar toda esa información pero habrá que soportar un poco más a ese grupo de derecho de interés público del Inpec para poder tener información mucho más real que nos permita también eso colocarlo, inclusive si se quiere desde lo económico para poder resolver esa situación, y les agradezco a usted Viceministro y a mi General porque creo que ha sido un debate muy interesante y creo que va a ser muy positivo para el país." Gaceta del Congreso N° 780 de 2011.

[1127] El Representante Telésforo Pedraza, retomando voces de columnistas en la prensa, sostuvo, entre otras cosas: "Es preciso que el Gobierno y el Congreso se ocupen del asunto inmediatamente, que se modifique la estructura del Instituto Penitenciario y Carcelario, que se prevea un sistema de administración de las cárceles mucho más adecuado a la función que cumplen, que se consagren procedimientos de control interno, que mientras se expidan las nuevas disposiciones y decide qué características tendrá el nuevo esquema, la Procuraduría, la Fiscalía y las mismas autoridades que hoy dirigen el Inpec adelanten las investigaciones de carácter disciplinario, penal y administrativo para sancionar a los responsables de las conductas ilícitas y para excluirlas del servicio." Gaceta del Congreso N° 780 de 2011.

[1128] Dijo el Viceministro: "En cuanto a la política criminal este Gobierno […] ha tenido la diligencia de reactivar las reuniones de ese Consejo Superior de Política Criminal donde se han llevado muchas de las disposiciones que se han tramitado en los aspectos penales en el Congreso. Adicionalmente este gobierno creó la Comisión Asesora de Política Criminal y la sola creación del Ministerio de Justicia también le dará un realce muy importante a lo que tiene que ver con estos temas criminales y penitenciarios que como el país lo sabe, incluso tendrá un Viceministro dedicado exclusivamente a los aspectos de política criminal y política penitenciaria y justicia restaurativa. De manera tal que hay un fortalecimiento institucional para la dirección de estos temas tan importantes." Gaceta del Congreso N° 780 de 2011.

> "El tema presupuestal, doctor Zuluaga, es muchísimo más grave de lo que usted ha referido, y mucho más grave es que nosotros tenemos como lo indicada yo en la sesión pasada, tenemos 60 mil millones de pesos para construir un mínimo que no suple todas las necesidades pero que nos hemos puesto como meta de gobierno construir 26 mil nuevos cupos carcelarios; nuevos entre comillas porque buena parte de esos cupos tienen que ir por vía de compensación, valga la redundancia, compensar las cárceles que tenemos que clausurar por órdenes de acciones populares, acciones de tutela, planes de ordenamiento territorial, entonces ni siquiera serán 26 mil nuevos cupos; 26 mil nuevos cupos deben valer 1.4, 1.4, 1.5 billones de pesos para lo cual tan solo tenemos 60 mil millones de pesos. De manera tal que estamos estructurando en este momento un modelo financiero que nos permita, como lo anunciaba yo, que es el que está contratado con la CAF un modelo financiero que nos permita comprometer, ya tenemos el visto bueno de Hacienda y Planeación para comprometer por lo menos por 20 años los recursos derivados del registro inmobiliario en Colombia a través de la Superintendencia de Notariado y Registro."[1129]

5.5. El Viceministro de Justicia sostuvo que era necesario la unidad de las distintas estancias del Estado y de la sociedad civil para dar solución, por lo menos, a dos asuntos:

> "[…] el primero la situación de las cárceles de Bellavista, Vistahermosa y Modelo en Bogotá que es donde tenemos aberrantes índices de hacinamiento que deben ser solucionados de manera inmediata; […]"
>
> […] y lo otro una política de des-hacinamiento derivado del hecho de que creemos, pero digamos en eso todos lo creemos pero nunca lo hemos podido cuantificar, ni averiguar con absoluta certeza, creemos que buena parte de la población carcelaria un porcentaje importante está detenido, teniendo ya las condiciones para gozar de la libertad, lo cual redundaría en el reconocimiento de unos derechos que tienen de gozar de la libertad pero que adicionalmente también nos contribuye a implementar de manera decidida la política de reducción de personas y mejoramiento de la situación de los que deben estar privados de la libertad."[1130]

6. La Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, en ejercicio de sus facultades de control político, deliberó el treinta (30) de agosto de dos mil once

---

[1129] Gaceta del Congreso N° 780 de 2011.
[1130] Gaceta del Congreso N° 780 de 2011.

(2011) acerca de la situación actual del sistema carcelario y de las políticas públicas que existen y se implementan en la materia.

6.1. El Director del INPEC, Brigadier General Gustavo Adolfo Ricaurte Tapia, luego de reconocer el trabajo de los parlamentarios y la objetividad de sus apreciaciones, expuso en el debate la situación carcelaria del país.[1131] El Gobierno, por medio del Ministro del Interior, conformó una comisión para evaluar la política penitenciaria, especialmente los problemas (1) de hacinamiento, y de los sistemas (2) de alimentación de los internos, (3) de salud, (4) de educación, (5) de redimir pena y (6) de seguridad. El Director del INPEC señaló que "[…] *se planteó* […] *la elaboración de un plan maestro de seguridad penitenciaria que pudiera cobijar los departamentos de acuerdo al mapa de ubicación de los tribunales judiciales del país habida cuenta que tenemos un buen número de población de sindicados y que obviamente teniendo la radicación de los procesos, tenemos [en] el Inpec un cuello de botella en lo que corresponde a nuestra operacionalización*."

Las consideraciones preliminares desde las cuales parte su trabajo la Comisión gubernamental fueron las siguientes,

6.1. La población carcelaria del país está concentrada en pocos centros carcelarios y penitenciarios. El Director indicó que de los ciento cuarenta y cuatro (144) establecimientos del INPEC, aproximadamente el 80% recoge solamente un 20% de la población carcelaria. Los últimos establecimientos penitenciarios recogen prácticamente el 80% de la población carcelaria. A su parecer, "[…] *la población carcelaria ha ido creciendo en forma vertiginosa en nuestro país*".[1132]

6.2. En el país existen tres generaciones de cárceles. "La primera generación, aquellas cárceles que corresponden a los años 50 y que fueron construidas en la época del Presidente, el General Rojas Pinilla y después otras cárceles que fueron del 90 de segunda generación y las de tercera de generación, por decirlo así, las cárceles modernas que hoy en día estamos utilizando el Instituto."[1133]

6.3. Algunas de las cárceles de los años 50 y los años 90, necesitan "*una restructuración*" y otras "*que se terminen*", además, "*tener una nueva*

[1131] Dijo el Director del INPEC en la sesión de agosto 30 de 2011 en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes en los siguientes términos: "[…] esta Dirección quiere agradecer inmensamente a nuestro Representante Iván Cepeda, y obviamente a todo ese equipo de colaboradores que en días pasados nos han visitado a los centros carcelarios, los más importantes del país, entre ellos los que corresponde a Bellavista, Jamundí y Picota. || Agradecerle por cuanto sus apreciaciones han sido realmente justas y ha sido objetivas de lo que corresponde en el sistema penitenciario en Colombia y de lo que se viene desarrollando detrás […] para direccionar una política penitenciaria en el país."

[1132] el Director del INPEC en la sesión de agosto 30 de 2011 en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes.

[1133] Ibíd.

construcción de cárceles en todo el país".

6.4. De acuerdo a los mapas judiciales y a los tribunales de los diferentes departamentos, se considera que hay que hacer "*una redistribución y una ubicación de los centros carcelarios del país*", para lo cual se debe construir, como mínimo, por cada cuatrienio un promedio de seis (6) cárceles. En tal sentido, se informó al Congreso, se hace el plan penitenciario 2011-2022.

6.5. El Director del INPEC se refirió también al impacto presupuestal que la construcción de las cárceles, tal como se planean, puede llegar a tener. Se indicó al respecto lo siguiente,

> "[…] para construir cárceles en este cuatrienio solamente quedaron 60 mil millones de pesos y para construir [las] cárceles [propuestas] obviamente se necesitan muchos recursos; calculamos que una cárcel de 4.000 cupos para tener 500 mujeres y 3.500 hombres se requieren cerca de 150 mil millones de pesos promedio por cárcel, habida cuenta que unos sitios del país los costos de construcción de cárceles como La Guajira y el Amazonas superan realmente los costos por traslado de materiales; allí habría que pensar en una política penitenciaria de asignar recursos para la construcción de cárceles en el país y organizar otros documentos CONPES que finalmente desarrollen una política penitenciaria para bajar el hacinamiento en los diferentes centros carcelarios.

6.6. El Director del INPEC resaltó que los problemas de hacinamiento plantean un dilema frente a las medidas eventuales de reubicación de internos en otras zonas del país, por cuanto la radicación de sus procesos geográficamente supone límites para su desplazamiento.[1134]

6.7. Adicionalmente, se indicó que una de las dificultades del manejo de la población carcelaria es su diversidad, así como la diversidad de regímenes que los cobijan. El Gobierno considera que se requiere unificar los regímenes carcelarios y dejar de dar '*privilegios*' a algunos de los reclusos.[1135] Se hizo alusión a las dimensiones específicas de algunas de

---

[1134] Dijo el Director al respecto: "Tenemos cárceles como la de Pasto que solamente tiene 230 cupos y hoy en día tiene cerca de 700 internos, pero la ubicación geográficamente hace que no podamos distribuir aquellos sindicados que tienen la radicación del proceso, el caso de Tumaco, el caso de Túquerres, el caso de otras cárceles como La Unión, Nariño, que necesitan una política, y concentrar centros carceleros tipo complejo, que es la política que se ha diseñado en el Ministerio del Interior y de Justicia para poder desarrollar la política penitenciaria."

[1135] Dijo el Director al respecto: "[…] en la parte operacional de los centros carcelarios encontramos que tenemos una diversidad de poblaciones de internos. Tenemos población de justicia y paz, tenemos población que están hoy en día alojados en el pabellón R-Sur o llamado parapolítica. Que tenemos también una población de ex miembros de la fuerza pública que ahora se acercan a los mil. Que tenemos población que corresponde a bandas criminales y que tenemos también internos que corresponden a lo que nosotros llamamos delitos sociales. Cuando nosotros

aquellas poblaciones carcelarias y a la necesidad de aumentar el pie de fuerza encargado de prestar la seguridad en las cárceles y penitenciarias.[1136]

6.8. Uno de los problemas operacionales que se tiene se refiere a los traslados, bien por órdenes judiciales, bien por asuntos médicos.[1137] Se han considerado soluciones tales como recurrir a audiencias virtuales, aunque para ello se requieren cambios en cuanto a las reglas jurídicas vigentes en materia de validez de tal tipo de audiencias. También se ha considerado la posibilidad de contar con lugares de audiencias, contiguos a las cárceles.[1138]

6.9. El Director del INPEC resaltó que el Gobierno Nacional es consciente que la política criminal actual conlleva un aumento en la población carcelaria. Dijo al respecto,

> "[…] las nuevas conductas punibles que fueron aumentadas en [sus penas y] fueron creadas otras nuevas conductas penales en esta ley, encontramos que hay 24 conductas que impactan el sistema penitenciario colombiano; es decir que vamos a tener una mayor población de sindicados o de indiciados en los centros carcelarios y eso, nosotros, ya lo venimos mirando y sintiendo en los centros penitenciarios, que se han aumentado los

---

miramos ese panorama encontramos que tenemos diversos regímenes internos disciplinarios para las diferentes poblaciones; ahí estamos haciendo un trabajo con el Ministerio de Justicia para que una vez salga el nuevo proyecto de régimen penitenciario podamos unificar los regímenes internos disciplinario y que las disciplinas para todas las poblaciones del país sean las mismas, que no unos tengan ciertos privilegios, como tener computadores que puedan acceder a otros elementos técnicos a diferentes horarios de visita y muchas otras cosas que la opinión pública y que todos conocemos sobre esas poblaciones que recoge el país."

[1136] Dijo el Director al respecto: "Sobre eso digamos que en extraditables la población nuestra ya se acerca a los 165, por delitos de rebelión a 1.836, por población de personal eximieras de la fuerza pública en las cárceles autorizadas por el Ministerio del Interior y del Inpec al Ministerio de Defensa Nacional, cerca de 1.000 internos; y encontramos que para operacionalizar realmente todo el sistema penitenciario en Colombia, necesitamos incrementar el pie de fuerza por una simple regla matemática."

[1137] Dijo el Director al respecto: "El año pasado a la fecha se habían hecho 144 mil 224 remisiones, es decir que terminado el año 2010 el Inpec hizo 310 remisiones de internos por órdenes judiciales y por órdenes médicas y otras que ordenó el Director del Inpec. Cuando revisamos estas remisiones encontramos que el desgaste administrativo y el desgaste fiscal en la remisión de los internos es muy alta para los costos institucionales, cada remisión requiere que se acompañen por dos guardianes del Inpec, obviamente profesionales y capacitados para que hagan el traslado de nuestros internos; el costo en pasajes, en combustible y en transporte todo lo que tienen que ver."

[1138] Dijo el Director al respecto: "este año que llevamos un poco más detallado la contabilidad sobre las remisiones se nos ha aumentado este año en 44.964 remisiones de internos en todo el país; y por eso la política de nuestro Ministro de Justicia es que en el próximo código penitenciario quede que las audiencias virtuales serán una obligación para los jueces de la república. Habida cuenta que desde otros países del mundo hacen audiencias virtuales y tienen toda la validez jurídica y aquí en Colombia todavía estamos nosotros queriendo tener al interno para poder tener un trato o un diálogo más personalizado pero debemos recurrir realmente a las audiencias virtuales. En otros países como Chile, por ejemplo, tienen un gran edificio donde funcionan los jueces transitoriamente, donde van a despachar por 20 días o mientras evacuan el proceso o toman las diligencias judiciales y al lado izquierdo está el centro penitenciario, donde solamente por un túnel se traslada el preso al despacho judicial, evitando precisamente el desgaste administrativo y la seguridad pública que tiene que ver con los internos."

> plazos para que los señores fiscales y los señores jueces puedan hacer las resoluciones de acusación o hacer las imputaciones de cargos a los internos y eso nos va a impactar el sistema carcelario, por cuanto habrá un mayor tiempo de los internos en los centros carcelarios.
>
> […]
>
> […] las cárceles hoy en día y comparado con el año pasado se recibieron en las cárceles judiciales 18.796 internos y a la fecha hemos recibido 34.493, es decir que casi ha sido el doble de la población que hemos recibido en los centros carcelarios en forma transitoria, en forma de condenados, sindicados o indiciados; y las bajas realmente, o sea que han salido de los establecimientos. El año pasado la tasa era de 20.489 internos, y hoy a la fecha apenas han salido 10.753, como ustedes se podrán dar cuenta la población de sindicados ha ido en aumento y ahí es un asunto que nos preocupa porque en la medida que aumenten los sindicados en los diferentes penales, también aumentará la parte operacional en los establecimientos carcelarios."

6.10. El hacinamiento carcelario, como se sabe, genera a su vez un mayor riesgo de que ocurran delitos dentro de los establecimientos carcelarios y penitenciarios. En todo caso, se afirma que en tal sentido también se han tomado medidas con el objeto de reducir este tipo de ilícitos.

> "Este año por ejemplo, hemos disminuido las lesiones personales en los establecimientos, hemos disminuido los homicidios con arma blanca, hemos disminuido el ingreso de elementos prohibidos, se han hecho a la fecha 11.119 operativos; es decir que cada cárcel de las 144 está siendo intervenida por lo menos tres veces al mes en cada establecimiento público con el fin de hacer incautación de elementos prohibidos al interior de los centros carcelarios, obviamente que ahí, hay una conducta que dirán cómo ingresan tantos elementos a los establecimientos, pero este año se han encontrado 8 millones 896 mil elementos prohibidos en los establecimientos; eso debido a que se han conformado unos equipos de guardia profesionales que conocen los penales y que pueden ingresar a los patios algunos pabellones y patios prohibidos realmente para la guardia penitenciaria pero que hoy en día podemos hacer esos ingresos como a muchos pabellones de justicia y paz que no se podían ingresar y que no se podían detectar algunas conductas que tenían los establecimientos públicos, ahí hemos venido trabajando; el doctor Iván Cepeda sabe que eso nos ha permitido disminuir las conductas de los regímenes internos, hoy en día la guardia penitenciaria cuenta con 12.757 funcionarios y 2.857 de la parte

administrativa que corresponde a 15.614.

6.11. El Director del INPEC señaló al Congreso que una de las dificultades de la institución tiene que ver con la cantidad de personal disponible. Sostuvo que el cuello de botella para solucionar este problema, más que en la falta de disponibilidad de recursos, recae en la complejidad y dificultad para llevar adelante los procesos de contratación de, por ejemplo, 1.300 plazas que ya están aprobadas.

> "Sobre la guardia penitenciaria digamos que en aras de la buena administración del recurso humano tenemos que mirar un aspecto que nos aflige, y nos afecta realmente la operacionalización que corresponde a más de 1.100 funcionarios del Inpec que en actividades propias del servicio han sido reubicados laboralmente, ahí, hay un trabajo que se debe hacer con las cajas de compensación que vigilan y tienen este control sobre nuestros funcionarios pero que la mayoría son en aras del buen servicio, ahí tenemos una disminución del pie de fuerza en más de 1.100 funcionarios.
>
> ¿Qué es lo que queremos realmente? Que los estándares de custodia de los internos, una vez tengamos cárceles de nueva generación o de tercera generación, podamos reducir el número de guardia en algunos penitenciarios con vigilancia electrónica, en otros países del mundo la vigilancia de un interno se hace de uno a cuatro, en otros de uno a ocho, pero realmente la guardia penitenciaria requiere de un aumento de pie de fuerza, requiere de una capacitación del personal nuestro para que podamos aumentar la vigilancia de las cárceles y especialmente lo que corresponde a las remisiones de los internos. Sobre eso tenemos un cuello de botella, que es la Comisión Nacional del Servicio Civil porque los procesos de selección de incorporación son demasiado largos y obviamente no se han podido realmente copar las plazas que por decreto han sido ampliadas al cuerpo de custodia. Hoy en día tenemos un déficit de 1.300 plazas que han sido autorizadas y que no las hemos podido utilizar, ahí hemos venido trabajando con la Comisión Nacional del Servicio Civil para mirar cómo realmente podemos ocupar las plazas del personal técnico."

6.12. Un de las alternativas a la cantidad de personal disponible para la vigilancia de los internos, es implementar medios electrónicos de vigilancia que permitan requerir una sola persona para dar cuenta varios internos (entre 4 y 8). Además, destacó que Colombia es la segunda nación del mundo, después del Reino Unido y antes de los Estados Unidos de América, en el uso de dispositivos de vigilancia electrónica a distancia. No obstante, aclaró que se trata de una prueba piloto que en muchos de los casos no ha dado resultados

favorables.

> "Se hablaba del sistema de vigilancia electrónica o dispositivo electrónico. Este sistema que a pesar que tiene algunas falencias, tal vez somos los segundos en el mundo de ubicación de dispositivos electrónicos. Inglaterra, por ejemplo tiene ubicada más de 22 mil dispositivos electrónicos, Estados Unidos cerca de 2.500 y en Colombia hemos llegado en su pleno desarrollo del sistema de vigilancia electrónica a 4.400 internos con retención domiciliaria y con este dispositivo electrónico. Hoy en día estamos en una disminución, solamente hay colocados cerca de 3.938 dispositivos electrónicos y obviamente ahí hay régimen interno diferente a los de los otros centros carcelarios; aquí se habla de transgresión al sistema y la transgresión al sistema son 14 conductas que nos permiten saber si el interno violó la confianza que el señor juez le dio al concederle la domiciliaria y al concederle la ubicación del dispositivo electrónico, pero el dispositivo electrónico no nos permite saber a nosotros si el interno está pecando o está rezando.
>
> Nos permite, de pronto, tener una ubicación geográfica dentro, donde de lo que le ha asignado el señor juez, pero no nos permite poder adivinar la conducta en que el interno pueda haber incurrido, sin embargo el INPEC apoya esta prueba piloto que desarrolló el Ministerio del Interior en su entonces, y que el Inpec colabora con 40 funcionarios pagados por nómina y situación prestacional por parte del Inpec; es un programa y una prueba piloto que la desarrolla el Ministerio del Interior el Inpec simplemente la operacionaliza estamos en espera que el próximo año se mire si ese programa es exitoso para el país, se evalúen las falencias y los informes que hace el Inpec habida cuenta que nosotros recibimos 1.500 llamadas de transgresiones diarias al sistema y que sobre eso hemos reportado a los jueces más de 200 fugas de presos de los internos y que muchos de los jueces han revocado la medida en más de 350 casos sobre domiciliaria por haber violado, primero el sistema penitenciario en su régimen y lo mismo la confianza del señor juez.

6.13. Se indicó que en algunas cárceles se cuenta con pabellones especiales para personas de comunidades indígenas, y se hizo referencia a 'encuentros multiculturales' que se han llevado a cabo. Dijo al respecto lo siguiente,

> "Se hablaba de la comunidad indígena. Sobre la comunidad indígena en los centros carcelarios tenemos 757 internos que corresponden a las comunidades indígenas; ahí venimos trabajando con nuestros gobernadores, con los cabildantes y también recibimos aquellos indígenas que han sido condenados

> por la legislación indígena, ahí nosotros les recibimos, como en el caso de la cárcel de Silvia donde tenemos solamente indígenas y trabajamos obviamente por la recuperación del indígena que pueda posteriormente resocializarse y regresar a sus cabildos y a sus comunidades. Sobre ellos tenemos unos pabellones especiales en Popayán, Calarcá, Ibagué y Valledupar, hemos hecho encuentros inclusive multiculturales en el departamento del Cauca y en la educación de sus propias costumbres para que no se pierdan inclusive sus mismas lenguas."

6.14. Se reconoció la existencia de una emergencia disciplinaria en el sistema carcelario, la cual fue expuesta de la siguiente manera,

> "En el primer barrido que hicimos sobre emergencia disciplinaria detectamos que solamente habían 4.000 investigaciones, pero ya en un trabajo acucioso encontramos que era 8.832 investigaciones disciplinarias y que muchas oficinas de control disciplinario habían sido cerradas, allá hicimos un trabajo en equipo con los sindicatos y pudimos hacer un barrido y mirar realmente qué era lo que teníamos y declarar una emergencia disciplinaria. Hoy en día hemos evacuado cerca de 2.400 investigaciones, algunas que no ameritaban realmente que se aperturaran, otras porque habían prescrito y otras porque había que poner en ejecución el aparato disciplinario.
>
> Nos hemos apoyado con la Procuraduría General de la República y ahí tiene cerca de 18 investigaciones de impacto social que por Poder Preferente las tiene la Procuraduría y muchas de esas investigaciones también han sido concursadas copias a la Fiscalía General de la Nación para que sea el ente judicial y el ente disciplinario colaboren con esta actividad. Esta emergencia disciplinaria la operamos con 35 abogados sustanciadores y abogados que nos ayudan en el ejercicio del debido proceso en la recolección de la prueba y en la judicialización disciplinaria de nuestros funcionarios. Ahí se hablaba de que el Inpec tenía más de 600 investigaciones por violación a los derechos humanos y generalmente quiero decirles que tenemos 148 investigaciones de las cuales solamente se han aperturado 60 investigaciones pero no sabemos si al final habrá una persona que resulte implicada en investigación o resulte exonerada porque las quejas de nuestros internos son diarias y a menudo y muchas de esas quejas como son también debidamente fundamentadas, muchas quejas son temerarias, por el trabajo que desarrollan los internos. […]"

6.15. Por último, hizo referencia a la grave situación de la Cárcel de Valledupar y a la cárcel de mujeres, así:

“La guardia tiene que ejercer un derecho y tiene que ejercer unas obligaciones de mantener y encauzar la disciplina al interior de los centros penitenciarios; el caso es el de Valledupar. Valledupar con una población de 1.548 internos hoy en día y por políticas del Ministerio de Justicia la población ha sido disminuida en 1.100 internos y la idea es que ese centro penitenciario quede con 1.000 internos.

Si se dan cuenta que Valledupar, la construcción de este centro carcelario fue hecho a petición de las mismas clases políticas, es decir, cerca de diez años pero nación sin agua, hoy en día y gracias al apoyo de nuestro gobernador del Cesar nos ha ayudado realmente en la implementación de un sistema de agua y tenemos una medición que nos permite mantener el agua potable al centro carcelario. Hace pocos días en una conferencia en el segundo congreso penitenciario que se desarrolló en la Universidad Libre de Colombia el mismo Defensor del Pueblo hizo una alocución manifestando que ha mejorado el centro penitenciario y carcelario, Valledupar en un 90%; o sea que agradecemos las veedurías y las visitas a este centro penitenciario que nos ha permitido realmente implementar una política penitenciaria.

Sobre las otras quejas que hizo el honorable Representante que corresponde a las cárceles de mujeres, ya hemos abierto investigación disciplinaria sobre la interna que golpeó a su otra compañera de celda y que hubo unas lesiones personales y la reubicación de la misma interna, todo lo que tiene que ver sobre el sistema progresivo de selección de los internos, lo hemos clasificado en tres fases que corresponde a la fase de observación o estudio del interno (no se entiende) a sus perfiles criminológicos; una segunda fase de diagnóstico y mirar sus aptitudes físicas o de trabajo y la tercera fase que corresponde al perfil realmente del interno; no a todos los internos los podemos poner a aprender una carrera técnica, de ahí tenemos que dar agradecimientos al Sena que nos ha ofrecido más de 150 carreras técnicas y tecnológicas para los 95.000 internos de los diferentes centros carcelarios.

Hace un mes que está funcionando, la idea es que ojalá todos nuestros internos del país se metan en los programas del Sena y que estos programas del Sena sean efectivos pero también necesitamos del apoyo de ustedes en el incremento de la parte financiera para poder organizar aulas acordes a la formación del interno para estas carreras técnicas y de esta forma puedan redimir penas estudiando, trabajando o enseñando. En un

programa especial con los presos extranjeros hemos abierto una política de que estos internos extranjeros, que mantienen otra lengua como francés, inglés, portugués puedan enseñar y también puedan redimir penas, asunto que estaba para ellos olvidado.

También hemos implementad o un sistema de visitas virtuales a los extranjeros para que se comuniquen con sus seres queridos en otros países utilizando la tecnología del país. Digamos que hemos avanzado, lo que pasa es que muchas cosas que se hacen al interior de la casa cuando se barre de la alfombra hacia afuera y no se guarda el mugre debajo de la alfombra esas cosas muchas veces no se ven, pero sí se requiere del apoyo incondicional de nuestros Representantes porque el mantenimiento de las cárceles nuevas requieren de 3.000 mil millones de pesos por cada centro carcelario y tenemos 11 cárceles nuevas que corresponderían a 33 mil millones de pesos para su mantenimiento, si no hacemos mantenimiento preventivo a esos centros carcelarios a la vuelta de dos años las cárceles se encontrarán totalmente obsoletas, totalmente destruidas por muchas razones, de falta de uso, de mal uso de los centros carcelarios, por deterioro del centro penitenciario; ahí queremos que ustedes nos ayuden en ese ejercicio y los centros educativos como las universidades del país se están comenzando a vincular por una política de nuestro Ministro de Justicia, en vincular la Universidad la parte académica para que nos ayuden con muchos internos que muchas veces pasan las órdenes de libertad, y realmente no se ha notificado al pobre interno y el interno queda al interior de los centros carcelarios.

También tenemos internos que son reincidentes al ingresar a los centros carcelarios, los internos tienen comida, dormida, médico, seguridad, luz, agua, digamos que son unos colombianos en el buen sentido de la palabra y haciendo menos dolosa y gravosa su paso por los centros penitenciarios pero muchos de esos internos tienen trabajo y muchos de los internos mantienen sus familias con el uno o dos salarios mínimos legales vigente que reciben en los centros carcelarios. Muchas gracias señor Presidente por su generosidad, ya habrá tiempo de interlocutar con el doctor Iván Cepeda.”

6.16. El debate continuó con las opiniones e impresiones de varios representantes.

CUARTO ANEXO

TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN
SALA LABORAL
Medellín, marzo cuatro de dos mil trece

AUDIENCIA PÚBLICA

Siendo la 1:00 de la tarde del 4 de marzo de 2013, en el Despacho de la Magistrada Ponente ANA MARÍA ZAPATA PÉREZ se da inicio a la diligencia de inspección judicial con los Auxiliares Judiciales Dres. JORGE ANDRÉS HENAO ALZATE y HERMES REINEL HOYOS GUTIÉRREZ y el Doctor JOSÉ ALEJANDRO RESTREPO SEPÚLVEDA identificado con C.C. 15.507.658, contratista-delegado de la Personería de Medellín. Se designó al auxiliar HOYOS GUTIÉRREZ como secretario durante la diligencia y nos desplazamos a las instalaciones del EPCMS BELLAVISTA.

1. A las 2:00 p.m. se unieron al grupo dos Delegados de la Defensoría del Pueblo, Doctora VICTORIA EUGENIA OSSA identificada con C.C. 43.629.164 y el Doctor ALEJANDRO ALZATE URIBE identificado con C.C. 71.672.539 y se realizó una reunión inicial con diversos funcionarios del establecimiento carcelario: DIRECCION GENERAL Capitán LUIS FERNANDO DAZA CASTAÑO (Director Encargado)[1139]; AREA JURIDICA Dragoneante Diego Alejandro Monsalve Builes[1140]; AREA DE ATENCIÓN INTEGRAL Y TRATAMIENTO - Teniente GUSTAVO AGUIRRE FERNANDEZ[1141]; COMANDO DE VIGILANCIA – Capitán CARLOS JULIO GONZALEZ VALDERRAMA[1142] y AREA DE SANIDAD – Inspector RAFAEL EDUARDO LOPEZ QUINTERO[1143]. Antes de comenzar la reunión, la Magistrada Ponente solicitó la presencia de la persona que se desempeña como trabajador(a) social del establecimiento, pero se informó que éste cargo se encuentra vacante desde el mes de agosto de 2011, porque la funcionaria que lo desempeñaba se pensionó a partir de dicha fecha y no se ha cubierto la vacante.

Tomó la palabra la Magistrada, quién luego de presentar a cada uno de los integrantes de la comisión designada para realizar la diligencia, informó detalladamente sobre los hechos narrados por el accionante en el escrito de tutela y se reiteró el objeto de la inspección judicial. Se organizó un cronograma de actividades con el fin de realizar un recorrido por las por el establecimiento carcelario en compañía del responsable de cada área según fuera el caso: Jurídica, Sanidad, Atención Integral y Tratamiento, así como

---

[1139] Comenzó el 14 de diciembre de 2012
[1140] Inició en ese cargo, el 1 de julio de 2011
[1141] Inició en ese cargo el 1 de enero de 2013
[1142] Está en el cargo desde el 1 de diciembre de 2012
[1143] Comenzó en el cargo el 30 de enero de 2013

en los patios de discapacitados y octavo, acordando que la visita a éste último sería en las horas de la noche. Durante el recorrido se contaría con el acompañamiento de guardas del INPEC.

En la reunión se pudo constatar que si bien se efectuó la notificación de la acción de tutela días atrás, ninguno de los presentes tenía conocimiento de tal hecho. Pero después de leídos los hechos de la tutela el Capitán LUIS FERNANDO DAZA CASTAÑO (Director Encargado) señaló lo siguiente:

- En relación con la prestación de servicios de salud, informó: Que los internos se encuentran afiliados a CAPRECOM EPSS y en el Área de Sanidad del establecimiento se encuentran ubicados los consultorios donde los médicos y odontólogos adscritos a dicha entidad atienden la consulta.
- Se le preguntó sobre la intervención del INPEC en la prestación del servicio de salud e infraestructura, y señaló que es CAPRECOM EPS quién presta los servicios, pero que el INPEC y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – SPC – son los que se encargan de todas las adecuaciones físicas para que se preste la atención; precisando que esta última no ha ejecutado ninguna labor, se ignora quién es la persona a cargo y lo único que se conoce es que se ubicaron en un edificio en Bogotá y que los recursos del INPEC que le fueron trasladados, se destina para pagar la nómina de los empleados.
- Se le preguntó si conocía acerca del programa de adecuación de Unidades de Sanidad en todo el país que debía culminar el 30 de marzo de 2013 y sobre el particular precisó: Que en la semana anterior, llegaron unos ingenieros, le dieron a conocer unos planos y le informaron que harían unas adecuaciones en el área de sanidad; las que efectivamente habían comenzado hacía pocos días pero hasta la fecha sólo se había demolido el área de recuperación donde se ubica a los internos enfermos mientras el médico tratante da la orden de que regresen a los respectivos patios.

- Al preguntársele sobre la situación de los enfermos que padecen enfermedades psiquiátricas, puntualizó: Que en el establecimiento no existe Pabellón de Psiquiátricos, porque el Ministerio de Salud era el encargado de ello y no volvió a tener intervención en el asunto; Que si los internos están detenidos en el establecimiento carcelario es porque no fueron declarados judicialmente como inimputables, pues en esos casos se les remite a establecimientos especializados para tal efecto; Que en todo caso sí existe una Unidad de Paso Mental en la que se ubica transitoriamente a los internos que presentan algún padecimiento de este tipo, quiénes a partir de la orden médica respectiva, regresan al patio una vez mejoran sus condiciones. Destacó que en la mayoría de los casos, la causa de tales padecimientos es al alto consumo de sustancias psicoactivas dentro del penal.

- Frente a los criterios de clasificación de los internos en los patios y la posibilidad de traslados, afirmó lo siguiente: Que es cierto que los condenados y sindicados se encuentran juntos, pues al tratarse de personas que pertenecen a diferentes bandas y organizaciones, son criterios de seguridad de los propios internos los que determinan su ubicación en los patios, procurando acomodarlos en los que puedan convivir.
  Afirmó que es cierto lo que dice el accionante en el sentido de que el patio 1 en la actualidad está libre, pues está siendo sometido a un proceso de remodelación, al haber sido literalmente "destrozado" por los internos que estaban allí en un incidente gravísimo ocurrido meses atrás. Señala que ha decidido utilizar dicho patio para ubicar allí a los internos que tienen un comportamiento ejemplar, para que sea como un "premio" y un aliciente para todos.

  Que los patios están separados de la siguiente manera: 10 y 9 para la tercera edad y 12 de discapacitados: Que en estos no hay hacinamientos y están cerca a la parte médica. En el 6, la comunidad terapéutica. En el 16 - mal llamado de máxima seguridad – están ubicados los internos de buen convivir y trabajadores externos "granjeros"; En el 8 "preferiblemente sindicados" y en el 4°, preferiblemente condenados con más de 1800 reclusos.

  Se le preguntó si existe un patio específico para la comunidad LGTB. Señaló que si bien hace muchos años hubo uno, no existe.

2. Siendo las 3:30 p.m., nos dirigimos a la oficina jurídica, ubicada en el segundo piso del área administrativa - oficina 201- en compañía del responsable del AREA JURIDICA Dragoneante Diego Alejandro Monsalve Builes. Precisó que si bien se encontraba vinculado como dragoneante, ostentaba el cargo de asesor jurídico en provisionalidad desde comienzos de este año. Puso a disposición la hoja de vida del accionante (32 folios) cuya copia se incorpora a la providencia[1144]. Durante la entrevista el funcionario precisó lo siguiente: "La Cárcel al día de hoy tiene capacidad física para 2300 internos, pero a la fecha hay exactamente 7500 internos". Informó que a nivel jurídico no se han presentado quejas en cuanto al otorgamiento de la libertad, pues una vez llega la boleta de libertad, ésta se concede; que con los traslados de internos a otros establecimientos carcelarios efectuados recientemente, "se ha minimizado el problema de hacinamiento", destacando sobre este aspecto que "las celdas son abiertas a fin de que los reclusos caminen a los baños y además, se les permite las visitas externas". Al preguntársele sobre cuáles considera que puedan ser las causas del actual hacinamiento, señala que los jueces de ejecución de penas no están otorgando los subrogados penales, precisando que en la actualidad hay más de 1250 internos que ya cumplieron las 2/3 partes de la pena, pero no se les concede la libertad condicional

[1144] Folios 75 a 106

argumentándose el incumplimiento del "elemento subjetivo", destacando que los jueces no se desplazan al establecimiento carcelario para efectuar indagación alguna sobre tal aspecto. En el mismo sentido, señala que hay internos a quiénes se les ha concedido en varias oportunidades el beneficio de las 72 horas, pero no se ordena la libertad con el mismo argumento. En este momento, interviene el delegado de la defensoría del pueblo, Doctor ALEJANDRO ALZATE URIBE, quién corrobora esta última afirmación, destacando que sólo uno de los jueces de ejecución de penas otorga este beneficio. También lo hace la otra delegada de la defensoría, Doctora VICTORIA EUGENIA OSSA, para destacar que unos de los factores que incide en esta problemática se deriva del hecho de que no exista trabajadora social, pues encontrándose la vacante desde agosto de 2011, no se ha efectuado una nueva vinculación, precisando que es absolutamente indispensable que se solucione ese problema porque el trabajador social cumple una función primordial, ya que es el encargado de hacer las visitas domiciliarias y realizar los informes para poder conceder el beneficio de las 72 horas a los internos. Agrega que otros factores que inciden en el hacinamiento actual de la entidad y en relación con las decisiones sobre libertad, es la falta de plazas de trabajo para los reclusos; y que cuando se trata de subrogados penales como la detención domiciliaria, libertad provisional o suspensión provisional de la ejecución de la pena, se ve frustrada la posibilidad de que se concedan, debido a que el procesado o condenado no cumple con el pago de las multas o indemnizaciones fijadas en la sentencia; lo que obviamente se origina en la precaria situación de los internos y sus familias. Los dos funcionarios de la defensoría del pueblo, también explican que otra de las causas del hacinamiento actual, son las últimas reformas legislativas, Leyes 890 de 2004, 1142 de 2010 y 1453, porque no sólo incrementaron las penas sino que se aumentaron muchas de las penas mínimas a más de 5 años, lo que conlleva a que se genere la detención preventiva e impide la detención domiciliaria.

3. A las 4:15 p.m. de la tarde, se efectuó una breve entrevista con el Dragoneante LUÍS PINZÓN - Vicepresidente de la "UTP" Seccional Bello (Asociación Sindical Unitaria de Servidores Públicos del Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano). Informó que ha enviado fotos del hacinamiento que se vive en este establecimiento carcelario y diversos escritos, a la actual Ministra de Justicia; así como a la Dirección del Establecimiento carcelario. Que se ha dado a conocer la gravedad de la problemática en diferentes programas de televisión, pero señala que a su juicio el problema del hacinamiento en las Cárceles se ha convertido más en un tema político. Informó sobre el bajo número del personal del INPEC en relación con la cantidad de internos del establecimiento, afirmando que sacaron 205 funcionarios y sólo han llegado 100, existiendo en la actualidad 313 funcionarios, número insuficiente para atender la gravísima problemática, destacando que en las noches, se debe cuidar un altísimo número de internos por patio con un número mínimo de guardianes. Entregó

un archivo electrónico con varias fotografías tomadas en el año de 2012[1145] y precisó que al finalizar la diligencia entregaría copia de los oficios remitidos y un informe que contendría los planteamientos realizados en la entrevista.[1146]

4. A las 5:10 p.m. se pasa por la zona de control e ingreso, en la que se encontraba 15 personas que recién ingresaban y a quiénes se les estaba asignando patio. En compañía del INSPECTOR RAFAEL LÓPEZ QUINTERO, responsable del ÁREA DE SANIDAD, ingresamos al patio DE DISCAPACITADOS, ocupado por 49 internos. En el pasillo están las diferentes celdas, cada una independiente. Tiene un patio cubierto[1147] y otro al aire libre;[1148] baños comunes,[1149] una precaria biblioteca al fondo del corredor;[1150] las paredes despintadas, los corredores son oscuros; al lado del patio se encuentra una cocineta.[1151] Indica el oficial que el criterio de selección de las personas que están en dicho patio es la discapacidad y que las sillas de ruedas por lo general las suministran los familiares de los internos. Uno de los internos, manifiesta a viva voz que "estamos incomunicados y el televisor no sirve, suena pero no da imagen". Se enciende la televisión ubicada en la zona común y se constata que sólo genera sonido pero sin imagen alguna.

5. A las 5:40 se inició el recorrido por el ÁREA DE SANIDAD:
En el 2° piso se encuentran los consultorios en los que se presta el servicio de odontología y medicina por parte de CAPRECOM EPS-S, así como la oficina del director del área. Es un corredor sin ningún tipo de ventilación, en el que se siente un ambiente pesado y sofocante. Si bien existen algunas carteleras en las paredes, en ella no reposa ningún tipo de información sobre prevención o atención en salud. Al fondo del corredor, se observa una Sala de espera[1152] con unas pequeñas ventanas absolutamente sucias y deterioradas[1153] y contiguo a ella, una habitación en terribles condiciones de higiene.[1154] Las oficinas donde funcionan los consultorios estaban cerradas, no había médico, enfermeras ni odontólogos y en consecuencia, ningún tipo de atención. El Director del Área, que no es médico sino un funcionario del INPEC con el cargo de INSPECTOR, quién tampoco tenía las llaves para ingresar a ninguno de los consultorios, pero se pudieron tomar algunas fotografías desde las ventanas. Son consultorios pequeños, en los que sólo hay una camilla, un escritorio, una silla y el instrumental para atención básica: los consultorios de consulta externa tienen solo 1 estetoscopio; 1 báscula; 1 equipo de órganos y

---

[1145] CD 3 – FOTOS VICEPRESIDENTE UTP
[1146] Folios 144 a 170
[1147] CD 3 – CARPETA PATIO DISCAPACITADOS – Foto 3 y 6
[1148] CD 3 – CARPETA PATIO DISCAPACITADOS – Foto 5
[1149] CD 3 – CARPETA PATIO DISCAPACITADOS – Foto 1
[1150] CD 3 – CARPETA PATIO DISCAPACITADOS – Foto 2
[1151] CD 3 – CARPETA PATIO DISCAPACITADOS – Foto 4
[1152] CD 3 – CARPETA SANIDAD- Segundo piso – Foto 20
[1153] CD 3 – CARPETA SANIDAD- Segundo piso – Foto 19
[1154] CD 3 – CARPETA SANIDAD- Segundo piso – Foto 10

1 camilla[1155]. Hay un consultorio odontológico,[1156] y una Sala de Fisioterapia, con el techo absolutamente deteriorado por una gotera de meses atrás[1157].

Ya en la oficina de la Coordinación del Área de Sanidad, se realizó una inspección al lugar:

- Al preguntarse el por qué toda el área se encontraba vacía y cerrada sin prestación de servicio alguno, el funcionario explicó: Que el horario en que CAPRECOM presta los servicios es de 8:00 am a 5:00 pm, jornada en la que se atiende un total de 27 pacientes, destacando que "si terminan ligero se van". Informa que son médicos vinculados con contrato de prestación de servicios por CAPRECOM y a veces se presenta irregularidad en la atención durante dicha jornada, porque el médico no asiste, destacando que en las últimas semanas no ha habido atención de consulta externa en la tarde por dicha causa, pues en cada jornada (de la mañana o la tarde) sólo hay un (1) médico y dos (2) auxiliares de enfermería. Explica que en la actualidad sólo hay un (1) odontólogo y una (1) auxiliar de odontología, que atiende sólo 10 internos diarios[1158].
- Ante esta circunstancia, se le interroga sobre la atención en salud cuando los médicos de CAPRECOM no están, indicando lo siguiente: Que en el tercer piso hay un área de urgencias, con una auxiliar de enfermería y un médico para atender a los internos que requieren el servicio, precisando que en la actualidad se presenta una absoluta carencia de medicamentos e insumos.
- Aporta copia de comunicado dirigido el pasado 31 enero a la Coordinadora Regional del INPEC, informando de esta situación[1159]; así como de dos archivos electrónicos en EXCEL, por los meses de febrero y marzo de 2013, en los que se relata de manera detallada las novedades diarias del área de sanidad y en el que reposan las diferentes carencias y contingencias que se presentan[1160].
- Ante la información suministrada por los funcionarios de la Defensoría del Pueblo, se le pregunta sobre el número de muertos en lo que va corrido del año: Luego de señalar que sólo llegó al cargo el 30 de enero de 2013, informa que han fallecido 3 internos. Puso a disposición copia de las carpetas que contienen una información básica sobre lo sucedido en cada caso, destacando que la mayor parte de la información se entregó a los funcionarios que adelantan las investigaciones[1161].

[1155] CD 3 – CARPETA SANIDAD- Segundo piso – Foto 9 y 17
[1156] CD 3 – CARPETA SANIDAD- Segundo piso – Foto 13
[1157] CD 3 – CARPETA SANIDAD- Segundo piso - Foto
[1158] CD 3 – CARPETA SANIDAD- Segundo piso – Foto 18
[1159] Folio 134
[1160] CD 3 - MATRIZ DIARIA FEBRERO Y MATRIZ DIARIA MARZO
[1161] Folios 107 a 133

- Sobre la relación entre el INPEC – SANIDAD y CAPRECOM, indica lo siguiente: Que antes en el área de sanidad habían 4 médicos y 4 auxiliares de enfermería del INPEC, pero les quitaron sus funciones; Que la gran mayoría de los internos están afiliados a CAPRECOM , pero en el caso de los que tienen su EPS, los atiende el médico de CAPRECOM en consulta externa y lo que él ordene se remite a la EPS respectiva para el suministro de medicamentos, exámenes y como allí se causa copago, el interno entrega el valor y la oficina de sanidad se encarga del trámite. Muestra sin embargo, que al llegar encontró varias órdenes por diligenciar ante dichas EPS desde el año anterior, poniendo a disposición una carpeta en la que aparecen varias de ellas de fecha: 25 de octubre, 30 de noviembre, 24 de diciembre de 2012 y del 31 de enero, 15 de febrero, 19 de febrero, 24 de febrero y 1 de marzo de 2013, correspondientes a EPS SURA, SALUDCOOP, IPS UNIVERSITARIA CAPRECOM, COOMEVA, todas del régimen contributivo. Argumenta que el trámite es engorroso, porque si bien las familias llevan las constancias con las fechas en que fueron programas las citas en dichas EPS, sin embargo, se deben modificar desde esa Dirección por la seguridad del interno, quién ignora cuándo se realizará.
- Precisa que ante la insuficiencia en la atención médica, diariamente debe contestar varias acciones de tutela, allegando un listado con el detalle de las 84 tutelas instauradas por salud sólo en el mes de febrero de 2013[1162].
- Se le pregunta sobre los criterios de asignación de citas: Informa que "en cada patio hay un representante de derechos humanos que es un interno, quien identifica a las personas con problemas de salud, las anota y pasa el informe a Sanidad, para separar la cita", precisando que al llegar al cargo detectó que en algunas oportunidades el interno que tiene a su cargo la fijación de la lista exige dinero para anotar a los internos, pero que dicha práctica con su llegada ha menguado, porque se ha permitido que los internos que deseen solicitar la cita directamente se acerquen al Área de Sanidad. En ese caso, allí se asignan los cupos y como son sólo 27 por patio cada día, si él asigna por ejemplo 15, al interno de derechos humanos sólo le quedan 12 cupos por asignar.
- Se le solicita la Carpeta de Salud del Interno Elías de Jesús Monsalve, pero argumenta que en el área de sanidad no se manejan las Historias Clínicas de los internos, sólo aquellas que se piden. Después de buscar en sus archivos, no la encuentra, debiéndose destacar que para hora en que terminó la diligencia, la carpeta nunca fue hallada.

A las 6: 30 de la noche llega un interno al lugar donde se ubican los consultorios, informando que tiene una alergia en el cuerpo y que requiere de atención y valoración; como no hay médico ni enfermeras, el INPECTOR

[1162] Folio 135 a 136

RAFAEL LÓPEZ QUINTERO responsable del AREA DE SANIDAD, ordena que se enviado al tercer piso, al área de urgencias. El interno nunca fue atendido: No había médico, sólo una auxiliar de enfermería y no había ningún tipo de elemento ni medicamento alguno. Fue remitido de nuevo al patio.

6. A las 6:40 de la noche, comienza el recorrido al 3er piso, subiendo por unas escalas oscuras, con las paredes absolutamente deterioradas, salpicadas de sangre sin ningún tipo de higiene ni mantenimiento[1163]. En este piso se ubican cuatro áreas: DE AISLAMIENTO, SALA DE ESPERA DE URGENCIAS, URGENCIAS, ZONA DE HOSPITALIZACIÓN y UNIDAD DE PASO MENTAL [1164] y una "Sala de espera" para los internos que van para Urgencias[1165]

EL AREA DE AISLAMIENTO: Es el lugar donde se ubican las personas con tuberculosis, sarampión, paperas, VIH, rubeola y todo tipo de enfermedades infecto contagiosas. En ese momento había dos internos con Tuberculosis[1166].

En la habitación contigua está un ÁREA DE HOSPITALIZACIÓN provisional. El responsable de Sanidad explica que la zona tradicionalmente utilizada para tal efecto, es la que se encuentra en reparación. En efecto se observa que está completamente demolido el piso[1167], constatando que los trabajos se hacen durante todo el día, sin que se hubiere ubicado a los pacientes que están en el área provisional de hospitalización, ni el área de aislamiento ni mucho menos la zona de Urgencias, para otro lugar en el que no se vean sometidos a la contaminación auditiva y ambiental que generan las obras que se adelantan.

En esa área provisional de hospitalización se encuentran 7 internos, uno de ellos durmiendo en el suelo en una colchoneta. No hay ningún tipo de medicamento, ni personal atendiéndolos. El baño está sucio y no tiene luz, las camas están sucias y todos se encuentran ubicados en un mismo cuarto[1168]. Los internos se quejan por sus dolencias y la mala atención y de lo que expresan toma nota la funcionara defensora del pueblo que nos acompaña en la diligencia:

- Que los médicos de CAPRECOM dan las citas para exámenes, pero en el área de sanidad no se tramitan oportunamente las salidas para asistir a ellas.

[1163]CD 3 –CARPETA SANIDAD – 3 piso – foto 25 y 28
[1164] CD 3 –CARPETA SANIDAD – 3 piso – foto 22 y 24
[1165] CD 3 –CARPETA SANIDAD – 3 piso – foto 27
[1166] CD 3 –CARPETA SANIDAD – 3 piso – zona de aislamiento – fotos 30 y 31
[1167] CD 3 –CARPETA SANIDAD – 3 piso – foto 29
[1168] CD 3 –CARPETA SANIDAD – 3 piso – zona de hospitalización – fotos 32, 33, 34, 35

- Luis Arnoldo Marín Salazar, paciente de 64 años: informa padecer de Hipertensión y Diabetes. Muestra las múltiples heridas en las plantas de sus pies que le impiden caminar, pero informa que no hay ningún tipo de elemento para su curación; que lleva varios días en esa zona sin ningún tipo de atención y que le han informado que esto se debe a que se ha terminado el contrato con CAPRECOM.
- Leiner Perea Moreno y padece de una fuerte hemorroides. Informa que viene trasladado desde Quibdó y CAPRECOM no lo ha atendido
- Hugo Andrés Uribe, paciente con diagnostico anterior de TBC y orden de aislamiento por un padecimiento gástrico. Afirma que las únicas opciones que le ofrecen es estar en la ZONA DE AISLAMIENTO con los internos que padecen TBC o en esa zona de hospitalización, en la que en manera alguna se encuentra aislado porque comparte el espacio en ese lugar común, con los demás internos hospitalizados.

EN EL AREA DE URGENCIAS:

Tal como se constata en las fotografías[1169] en ellas solo hay 5 camillas, 2 biombos, 1 monitor de signos. El piso, las paredes, las gavetas, las mesas, la zona de esterilización y pocetas: todo se encuentra en pésimo estado y se advierte a simple vista la falta de higiene. Los muebles en los que se ubican los medicamentos se encuentran prácticamente vacíos, sólo hay unas jeringas y algunas inyecciones con antibióticos. La auxiliar de enfermería informa que no hay ningún medicamento esencial ni para el dolor. Las pipas de oxigeno no están cargadas; los equipos son de aluminio y están oxidados; Hay carro de paro pero no hay insumos para un código azul (para reanimación); hay un monitor de signos vitales que funciona y si bien hay dos aparatos para hacer nebulizaciones, no hay mascarillas. Se observa que lo único que funciona en el lugar es un ventilador al fondo del cuarto.

Siendo las 7: 15 de la noche, ingresa a la zona de urgencias el interno Johan Stiven Giraldo - paciente psiquiátrico - con una herida en el brazo derecho, en la zona interna del codo: Minutos antes se había cortado las venas. Estando con la auxiliar de enfermería, se cortó las venas del brazo izquierdo con una cuchilla y ante la ausencia absoluta de insumos para atenderlo, fue remitido de inmediato al Hospital del Norte en el Municipio de Bello Antioquia.

Finalmente, se observa la UNIDAD DE PASO MENTAL[1170]: En ella hay 6 internos, provenientes de los patios, que se encuentran temporalmente por orden del psiquiatra, quién asiste al establecimiento una vez al mes y dependiendo de la evolución, los remite de nuevo al patio.

7. A las 7:30 pm, nos dirigimos al ÁREA DE ATENCIÓN INTEGRAL y TRATAMIENTO. Nos atendió el teniente GUSTAVO AGUIRRE

[1169] CD 3 –CARPETA SANIDAD – 3 piso – zona de urgencias – fotos 36 a 48
[1170] CD 3 –CARPETA SANIDAD – 3 piso – Unidad de Salud Mental –Fotos 49, 50 y 51

FERNANDEZ responsable del área de atención y tratamiento, quién explicó que se reintegró el 16 de enero de 2013 y fue ascendido al actual cargo.

Informa el funcionario que una de las causas de la problemática existente en el establecimiento carcelario radica en la insuficiencia de personal en todas las áreas, destacando que los funcionarios que ostentan los cargos de mando en las áreas administrativas, si bien son de carrera dentro del INPEC, se encuentran provistos desde hace muy poco tiempo en provisionalidad para desempeñar los cargos que actualmente ocupan. Al ser preguntado sobre el incumplimiento a lo consagrado en los artículos 144 y 146 del Código Penitenciario y Carcelario en relación con el sistema progresivo del tratamiento, señala que desde el mes de agosto del año 2011 no hay trabajadora social y que si bien en el establecimiento hay psicólogas, sólo cuenta con dos profesionales en esa área para evaluar el elemento subjetivo mediante pruebas sicológicas que se hacen al interno y en las que se invierte tiempo; sin embargo, una de estas profesionales está cumpliendo las funciones de la trabajadora social, quedando sólo una para la valoración psicológica. Explica que, ante esta insuficiencia de personal, existe un gran represamiento para atender las múltiples solicitudes: Hay más de 70 peticiones en las que se solicita el trámite para el beneficio de las 72 horas; Que el número de internos condenados supera los 5500 y la mayoría está pendiente de valoración psicológica para el cambio de fase, por lo que se han visto obligados a implementar un sistema de turnos para atender las múltiples solicitudes. Informa que ante esta situación, se ha incrementado el número de acciones de tutela instauradas por los internos solicitando que se ordene su valoración psicológica, la visita domiciliaria o el concepto jurídico pendiente; y es a él a quién le corresponde dar respuesta a cada tutela, porque la funcionaria que le ha sido asignada como secretaria es dragoneante y no cuenta con la capacitación necesaria para tal efecto. Presenta escrito de fecha 26 de febrero de 2013 dirigido a la DIRECCION TECNICA DEL INPEC[1171].

Respecto al concepto jurídico requerido para otorgar los subrogados penales (libertad condicional) y sobre el funcionamiento de la oficina de registro y control a cargo de las certificaciones de estudio, trabajo o enseñanza para los fines de redención de pena, precisó lo siguiente: Que para la valoración jurídica solo cuenta con el apoyo del Dragoneante Diego Alejandro Monsalve Builes, único abogado de todo el establecimiento carcelario y actual encargado del ÁREA JURIDICA. Finalmente, aporta dos informes sobre el PLAN OCUPACIONAL del establecimiento carcelario, donde se detallan los diferentes proyectos y actividades para la asignación de trabajo a los internos con fines de redención de penas.[1172]

Incidente: En este estado de la diligencia informa la delegada de la Defensoría que el recluso que se había cortado las venas lo devolvieron de la Clínica del Norte porque se había cancelado el contrato con CAPRECOM EPS, pero no

---

[1171] Folio
[1172] Folios 137 a 142.

fue atendido en urgencias del establecimiento por carencia de insumos. Fue remitido al patio y ante su precaria situación, fue llevado de nuevo a Urgencias.

8. Siendo las 8:10 pm, se recibe efectúa entrevista al señor ELÍAS DE JESÚS MONSALVE en el Área de Atención y Saneamiento Integral, quien en relación con los hechos de la acción de tutela, insiste en lo siguiente: Que en la zona común de cada patio sólo hay un televisor, en algunos casos en mal estado, sin imagen o sonido. Respecto a la alimentación afirma que les dan tres comidas al día: El desayuno consiste en medio pocillo de agua chocolate, en ocasiones no tiene azúcar, todos los días dan una fruta a veces en mal estado (banano o naranja), con un huevo o salchicha salchichón, pan o arepa. El almuerzo a veces sobra y aun así no lo reparten entre los internos: sopa, el seco (carne o pollo), jugo y la misma ensalada siempre. En la tarde algo similar a lo del almuerzo.

Al ser interrogado sobre los requerimientos de salud contestó: i) Que supone que a raíz de la tutela lo llamaron la semana anterior y le informaron que se encuentra en turno para lo de los ojos, pero la cita la ha pedido desde hace más de 5 meses, cuando fue evaluado por un médico de CAPRECOM EPS y le informó que debía esperar para la atención con el especialista quién decidiría lo de las gafas y la cirugía. Precisa que tiene desprendimiento de retina, que no ve por el ojo izquierdo, que se cansa para ver televisión o leer; que no tiene gafas; Que pidió un optómetra u oftalmólogo para que lo opere. ii) En cuanto al tratamiento odontológico informa que solicitó una cita a través de derechos humanos, le dieron la cita, le hicieron una limpieza hace 3 meses y allí le informaron que le iban a hacer un tratamiento para las piezas dentales faltantes, pero tampoco lo han llamado; iii) Que tiene dolencias en las piernas, siente cansancio en las piernas que pide también valoración para las piernas, que los enfermos psiquiátricos compartes el patio con los discapacitados y los condenados.

Que no ha hecho solicitudes de cambio de patio; Que es la 1ra tutela que pone para sus tratamientos médicos pero que sí había firmado otra acción de tutela en un grupo con otras 150 personas aproximadamente, pero no ha sido notificado de ninguna decisión.

9. Siendo las 8:36 pm, se inició la visita nocturna con el fin de constatar el relato del escrito de tutela en relación con la forma como duermen los internos. Al grupo integrado por la Magistrada, sus dos auxiliares, el delegado de la procuraduría y los dos delegados de la defensoría. Durante esta parte del recorrido nos acompañaron 6 guardianes del INPEC. Nos dirigimos hacia los patios por un pabellón oscuro, húmedo en el que se percibían olores putrefactos, y en la entrada a los pabellones 4-8-9-10 hay una humedad creciente que gotea y genera un gran charco y a mano derecha se observa la zona de comedor con capacidad tan sólo para 100 personas, así como el

pabellón por donde transitan los internos después de recibir la comida, con un olor nauseabundo[1173].

10. A las 8:45 se inició el recorrido por el patio 8 que según los funcionarios del INPEC tiene 1662 reclusos; mientras que el patio 4 tiene 1807 y el patio 2 1778. El patio está compuesto por una zona al aire libre en la que permanecen los internos durante el día y una edificación de dos pisos[1174].

RECORRIDO POR EL PRIMER PISO: ZONA AL AIRE LIBRE - Iniciamos el recorrido del primer piso y encontramos sobre mano izquierda el grave estado de las columnas que soportan la edificación en la que se albergan los internos, debido a grandes humedades que se presentan de tiempo atrás sin que se les haya efectuado el mantenimiento adecuado[1175], generando un charco de 3 metros de diámetro, generando terribles olores. Contiguo a este lugar, se encuentra una precaria biblioteca[1176] y al frente él área de televisión para los 1662 internos[1177]. En el fondo del patio se encuentra la zona de los baños para todos estos internos[1178]: Son tres sanitarios, sin mecanismo de descarga y justo al frente queda un área al aire libre para duchas y en el mismo lugar, un pequeño orinal y una poceta que destinan para lavar la loza. Todo se encuentra en un estado de absoluto deterioro, malos olores, insectos y cucarachas. Hay un tanque con agua de aproximadamente 2 metros de largo x 1 de fondo que según la información de los guardianes sirve para surtir el agua del balde con el que se limpian los sanitarios, así como para lavar la loza y el agua permanece empozada mientras se acaba y se vuelve a llenar. Justo al lado de los baños se encuentra la zona de basuras y reciclaje, zona que expide fuerte olores[1179]. Al lado derecho del patio, cerca de la zona de los baños, hay un aro para basquetbol y dos barras oxidadas para hacer algo de deporte, pero informan los guardianes que no es posible desempeñar estas actividades porque durante el día cuando los internos salen, el patio está completamente hacinado y no queda espacio alguno libre para realizarlas[1180].

En el área libre están al mismo tiempo, la zona de basuras, la zona de juegos y la zona de baños, en la misma informa uno de los funcionarios que están desde las 5:00 am hasta las 5:00 pm, si llueve el área se reduce y se tienen que ir a sus celdas o estar solo en las escalas o la zona de juegos, la cual es muy reducida. Salta a la vista que en el área del patio apenas cabe aproximadamente 600 personas. Sin embargo, por el hacinamiento, el espacio para cualquier tipo de actividad deportiva o recreativa es casi nulo. El patio no es apto para que los internos pasen en él la mayor parte del día.

[1173] CD 3 – CARPETA Alimentación - Fotos 52,53 y 54
[1174] CD 3 – CARPETA PATIO 8 – El patio, los baños y la TV – Foto 55
[1175] CD 3 – CARPETA PATIO 8 – El patio, los baños y la TV – Foto 57, 63 y 64
[1176] CD 3 – CARPETA PATIO 8 – El patio, los baños y la TV – Foto 56
[1177] CD 3 – CARPETA PATIO 8 – El patio, los baños y la TV – Foto 65
[1178] CD 3 – CARPETA PATIO 8 – El patio, los baños y la TV – Foto 58, 59, 60,61,67,68,71
[1179] CD 3 – CARPETA PATIO 8 – El patio, los baños y la TV – Foto 68,69 y 72
[1180] CD 3 – CARPETA PATIO 8 – El patio, los baños y la TV – Foto 66

RECORRIDO POR LA EDIFICACIÓN – SEGUNDO Y TERCER PISO

En cada piso hay cuatro pasillos cada uno conformado por un corredor con celdas y al fondo los baños. Durante el día permanecen abiertos para que los internos puedan movilizarse y bajar a la zona de aire libre, pero a partir de las 6 de la tarde se cierran y los internos deben permanecer allí, pero como no caben en las celdas, entonces se ubican a lo largo del corredor y en los baños: Nos acercamos a cada uno de ellos y pudimos constatar desde afuera las condiciones en que se encuentren los internos durante la noche: Hay una ausencia absoluta de ventilación porque a pesar de que a lo largo del corredor hay unas pequeñas ventanas, como los internos deben improvisar unas hamacas para dormir colgados del techo, se impide la circulación del aire; sale un calor impresionante y por ello están sin camiseta y con pantaloneta. En el piso hay colchonetas, cobijas, periódicos y así se acomodan de a tres personas en el corredor de 1 metro de ancho; se acomodan de tres en tres hasta llegar al fondo donde están los baños.[1181]

En las entrevistas con los internos expresan: "aquí no tenemos salud", "tomen fotos al fondo del corredor", "dormimos en los baños", "estamos enfermos por la humedad", "la humedad de los baños no deja dormir porque hay goteras". Uno de los internos cuenta que las personas no pueden hacer sus necesidades en el baño en durante la noche porque no se puede vaciar el sanitario y debe usarse un balde con agua, pero como el área está llena de personas que duermen ahí, no hay forma de caminar en la oscuridad para recoger agua y limpiarlos, por lo que tienen que aguantarse las ganas de ir al baño toda la noche. Otros manifiestan que no hay papel higiénico y cada 8 días sus familiares les traen. La magistrada entrega la cámara a uno de los internos con el fin de que éste tome las fotos en su interior y especialmente en el baño[1182].

Se observa también que hay muchos de los internos que se encuentran enfermos física y mentalmente.[1183] La multitud pide que se le tomen fotos a uno de ellos que se encuentra en estado cadavérico de nombre Juan Alberto Montoya y que al igual que los demás, duerme en el piso, quién en la entrevista comenta que tiene 47 años de edad, que está muy enfermo y que cuando ha sido atendido por el médico lo devuelven al patio sin ningún medicamento. Los internos informan que "hay reclusos que tienen sida o tuberculosis y viven aquí con nosotros" y otros dicen que "hay reclusos con enfermedades mentales que hacen muy difícil la convivencia, no les llegan los medicamentos oportunamente y no dejan dormir".

[1181] CD 3 – CARPETA PATIO 8 – Segundo Piso– Fotos 73,74,75,76,77,78,79,80,81,82, 82ª

[1182] CD 3 – CARPETA PATIO 8 – Segundo Piso– duermen en los baños Fotos 83,84,85 y CD 3 – CARPETA PATIO 8 – tercer Piso– duermen en los baños Fotos 96, 97, 98, 99, 100 y 101.

[1183] CD 3 – CARPETA PATIO 8 – Segundo Piso– además del hacinamiento están enfermos - Fotos 87, 88, 89, 90, 91.

Varios internos afirman ser pacientes psiquiátricos, por ejemplo José Gabriel Guzmán quién dice tener diagnóstico de esquizofrenia y se encuentran en el lugar sin tratamiento. Los internos dicen: "vivimos con animales", "hay muchos chinches, cucarachas y ratones que salen de las tuberías del baño"; otros dicen "que los muertos han sido por mala atención en sanidad", "que las comidas son malas y que tienen un enfriador para meter los alimentos que les llevan las familias pero está malo y la comida se vinagra",[1184] "no hay televisores en los pasillos".

Afirman los internos que hay mezcla de "sindicados y condenados", y en de los pasillos, un interno no para de gritar durante la misma frase de manera constante: "préstenme el fusil me vuelo los sesos".[1185]

Un interno llamado HANZ CRISTIAN VILLA ZULETA se acercó a la reja y entregó a la magistrada un escrito de tutela para protección de derecho a la salud que tenía hace varios días y no había tenido la forma de hacerlo llegar a los Juzgados; otro interno informó que le habían hecho una cirugía maxilofacial y por ello tenía toda la boca amarrada con unos alambres y en una requisa por parte del personal del INPEC un guardián la abrió la boca a las malas, le reventó los alambres y los tornillos, y no ha podido obtener cita para que le resuelvan el asunto, afirmando que padece de un fuerte dolor.

11. A las 9:45 p.m. nos dirigimos al patio 2 por solicitud del interno de derechos humanos de dicho patio. Tiene una estructura similar al anterior y los guardianes explican que así son los demás: Un área al aire libre donde permanecen los internos al aire libre, en la que hay una gran humedad que baja desde la tercera planta de la estructura y permea un área aproximada de 2 metros mojando gran extensión del piso, generando charcos de aguas estancadas que expulsan olores fétidos. En esa zona del primer piso hay un gimnasio absolutamente vetusto y sin ninguna funcionalidad, una zona de televisión con un solo equipo para todos y al fondo, el área de los baños (duchas, sanitarios, poceta) y la de basuras y reciclaje.[1186]

Pero encontramos en una esquina de este patio un espacio que no había en el patio octavo: en una celda llamada para "los rastrillados", en la que estaban en absoluto aislamiento 4 personas. Los guardianes informaron que ellos están por seguridad, porque no pueden convivir en los pasillos debido a que en ellos están sus enemigos de otras bandas y pandillas, Nos entrevistamos con estas personas: 2 de ellos llevan 2 meses y 1 20 días, no hay baño, no hay luz, no hay agua, entonces les entregan unas cocas para que hagan sus necesidades fisiológicas y una manguera para que las puedan asear. Allí les llevan la

---

[1184] CD 3 – CARPETA PATIO 8 – tercer Piso– Foto 93.
[1185] CD 3 – CARPETA PATIO 8 – segundo piso– además del hacinamiento están enfermos Foto 90

[1186] CD 3 – CARPETA PATIO 2 – EL PATIO Y LAS HUMEDADES - Fotos 102, 103, 104 y 105

comida, el lugar es frío, húmedo, fétido y sólo tienen "una hora de sol", a las 5 de la mañana antes de que salgan los internos al área libre o a las 7 de la noche después de que éstos se entran. No tienen camas ni colchonetas, duermen en el suelo sólo en cobijas.[1187]

En el segundo y tercer piso, están los pasillos en las que se pudo constatar la misma situación de hacinamiento del patio octavo y donde los internos en las entrevistas, efectúan las mismas denuncias y quejas,[1188] resaltando incluso que en algunos de ellos no hay baños, y reiteran que en cada celda que es para 3 personas duermen 7 y que por ello deben ubicarse a lo largo del corredor "colgados y por turnos". Informan que el día de las visitas, sobre todo el domingo que van los niños, se triplican las personas al interior del penal y en la edificación porque ellos entran al patio y las celdas.

A las 10:30 de la noche terminó el recorrido.

ANA MARÍA ZAPATA PÉREZ GUTIÉRREZ HERMES REINEL HOYOS

Magistrada Secretario

[1187] CD 3 – CARPETA PATIO 2 – LA ZONA DE LOS RASTRILLADOS - Fotos 104,106,107,108,110

[1188] CD 3 – CARPETA PATIO 2 – SON DOS PISOS EN CADA PISO CUATRO PASILLOS - Fotos 111, 112, 136

QUINTO ANEXO
ÍNDICE

I. ANTECEDENTES

1. Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Cúcuta, COCUC. (Expediente T-3526653)
2. *Cárcel La Tramacúa de Valledupar*. (Expediente T-3535828)
3. *Cárcel Modelo de Bogotá*. (Expedientes T-3554145 y T-3647294).
4. *Cárcel Nacional Bellavista de Medellín* (Expediente T-3645480).
5. *Cárcel San Isidro de Popayán.* (Expedientes T-375561, T-3759881 y Expedientes T-3759882)
6. *Establecimiento penitenciario y carcelario de Barrancabermeja* (Expediente T-3805761)

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

2. Problemas jurídicos a resolver
   2.1. Presentación de casos
   2.2. Problemas jurídicos generales y específicos.

3. Decisiones y resumen del argumento de la sentencia

4. El estado de cosas del sistema carcelario constatado en 1998 no es igual a la que atraviesa actualmente, por lo que requiere un análisis propio e independiente
   4.1. El reconocimiento de la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la jurisprudencia constitucional
   4.2. La jurisprudencia constitucional sobre el estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario colombiano
   4.3. El estado de cosas inconstitucional por hacinamiento identificado y declarado en 1998 se entendió superado en razón a las medidas y políticas adoptadas con posterioridad
   4.4. Información remitida a la Corte Constitucional acerca de una nueva situación crítica en el sistema penitenciario y carcelario y posterior notificación a las autoridades competentes
   4.5. Solicitudes ciudadanas adicionales

5. Información acerca de la situación del Sistema penitenciario y carcelario colombiano suministrada y recopilada por la Corte
   5.1. *Congreso de la República*
   5.2. *Procuraduría General de la Nación*
   5.3. *Contraloría General de la República*
   5.4. *Defensoría del Pueblo*
   5.5. *Academia, medios de comunicación y opinión pública*

5.6. Gobierno Nacional e INPEC
5.7. Departamento Nacional de Planeación.
5.8. Comisión Asesora de Política Criminal

6. Declaración de Estado de Emergencia Penitenciaria y Carcelaria

7. El Sistema penitenciario y carcelario nuevamente se encuentra en un estado de cosas contrario a la Constitución Política
7.1. Petición de reconocimiento de estado de cosas inconstitucional
7.2. Valoración de los factores que determinan un estado de cosas contrario a la Constitución
7.2.1. *Los derechos constitucionales de las personas privadas de la libertad son violados de manera masiva y generalizada*.
7.2.2. *Las obligaciones de respeto, protección y garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad han sido incumplidas de forma prolongada*.
7.2.3. *El Sistema penitenciario y carcelario ha institucionalizado prácticas inconstitucionales*.
7.2.4. *Las autoridades encargadas no han adoptado las medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar efectivamente la vulneración de los derechos*
7.2.5. *Las soluciones a los problemas constatados en el Sistema penitenciario y carcelario, compromete la intervención de varias entidades, requiere un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante*
7.2.6. *Si todas las personas privadas de la libertad acudieran a la acción de tutela, se produciría una congestión judicial mayor de la que ya existe actualmente*.
7.2.7. Síntesis

7.3. El estado de cosas inconstitucional del Sistema penitenciario y carcelario se ha consolidado poco a poco; sin sobresaltos, sin sorpresas
7.4. Dignidad humana
7.4.1. *El goce efectivo de los derechos fundamentales en prisión, indicador de la importancia real de la dignidad humana*
7.4.2. *Un sistema en crisis, que suele poner en riesgo la dignidad humana*
7.4.3. *El derecho a la dignidad humana a la luz de la jurisprudencia constitucional*
7.4.4. *La amenaza constante a la vida, a la integridad personal por la criminalidad e impunidad del Sistema penitenciario y carcelario, una existencia en zozobra que desconoce la dignidad humana*
7.4.5. *Requisas indignas*

7.5. Las personas privadas de la libertad están en una relación de

especial sujeción: sus derechos deben ser asegurados de manera reforzada, sin otras limitaciones o restricciones a las que razonable y proporcionalmente haya lugar

7.5.1. *Privación de la libertad, relación de especial sujeción*
7.5.2. *Obligaciones estatales de imperativo cumplimiento con personas privadas de la libertad*
7.5.3. *Los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad pueden ser limitados razonable y proporcionadamente*
7.5.4. *Los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, también se usan en el sistema internacional y el regional de derechos humanos, y otros equivalentes, como el europeo*
7.5.5. *Facultades y competencias que deben ejercerse razonable y proporcionadamente, incluso en el ejercicio de amplios poderes especiales, como los que confiere un estado de emergencia carcelaria*

7.6. Discriminación de poblaciones vulnerables
7.7. Condición marginal y precaria de las persona privadas de la libertad, dentro de la deliberación y el debate democrático
7.8. Derecho a estar privado de la libertad en condiciones respetuosas de un mínimo vital en dignidad
7.8.1. *Una reclusión libre de hacinamiento*.
7.8.2. *Infraestructura adecuada*.
7.8.3. *Derecho a no estar sometido a temperaturas extremas*.
7.8.4. *Acceso a servicios públicos*.
7.8.5. *Alimentación adecuada y suficiente*.

7.9. Derecho a la salud, a la integridad física y mental y a vivir en un ambiente salubre e higiénico
7.9.1. *Una doble afectación; el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad se irrespeta y se deja de proteger y garantizar: se somete a la personas a condiciones que deterioran su salud y, luego, se les priva de acceso a los servicios de salud requeridos*
7.9.2. *Agua, higiene, aseo y servicios básicos*

7.10. El derecho de toda persona a las visitas íntimas

7.11. El derecho a regresar a una la sociedad en libertad y democracia
7.11.1. *El Sistema penitenciario y carcelario de un estado social y democrático de derecho debe propender, fundamentalmente, por la resocialización*
7.11.2. *El trabajo y los oficios en la prisión*
7.11.3. *La educación en prisión*
7.11.4. *El vínculo con la familia y las personas allegadas*
7.11.5. *Recreación*

7.12. Acceso a la administración pública y a la administración de justicia

7.12.1. *El derecho de petición*

7.12.2. *Acceso a la justicia, indispensable sobre todo en condiciones de hacinamiento*

7.13. De nuevo un estado de cosas contrario a la Constitución Política

8. Toda persona que está privada de la libertad, o puede estarlo, tiene el derecho constitucional a que exista una política criminal y carcelaria respetuosa de su dignidad y orientada a materializar el goce efectivo de sus derechos; el estado de cosas actual de la política criminal desconoce los mínimos constitucionales

8.1. El Estado tiene el deber constitucional de diseñar e implementar una política pública escrita, que garantice progresiva y sosteniblemente, el goce efectivo de las facetas prestacionales de los derechos fundamentales que no sean de inmediato cumplimiento

8.1.1. *Facetas prestacionales de aplicación inmediata*.

8.1.2. *Facetas prestacionales de aplicación progresiva.*

8.1.2.1. *Cuándo hay violación*.

(*i*) *Existencia de un plan*; (*ii*) *Publicidad*; (*iii*) *Tiempos de progreso*; (*iv*) *Goce efectivo*; (*v*) *Progresar sosteniblemente*; (*vi*) *Sin discriminación*; (*vii*) *Participación*; (viii) *Se esté implementando*.

8.1.2.2. *Qué debe hacer el juez de tutela*.

(i) *Complejas*; (ii) *Efectivas*; (iii) *Respetuosas de las competencias democráticas y administrativas constitucionalmente establecidas*; (iv) *Prudentes y abiertas al diálogo institucional*; (v) *Sometidas al control de cumplimiento*; (vi) *Variedad de herramientas*; (vii) *Orientadas al goce efectivo del derecho fundamental*.

8.1.2.3. *Cuándo se ha de entender cumplida una orden compleja*.

(i) *Asegurar, progresivamente, el goce efectivo del derecho;* (ii) *Niveles de cumplimiento*; (iii) *Parámetros de cumplimiento;* (iv) *Tipos de parámetros de cumplimiento* –[1] Los *parámetros de estructura,* [2] Los *parámetros de proceso,* [3] Los *parámetros de resultado*–, (iv) *Determinación del nivel de cumplimiento*; (v) *Respuesta judicial frente al nivel de cumplimiento verificado*.

8.1.2.4. Conclusión

8.2. La política criminal y carcelaria se encuentra en un estado de cosas contrario al orden constitucional vigente

8.2.1. *Los problemas que enfrenta el Sistema penitenciario y carcelario no son nuevos, son conocidos y reiterados; no obstante la política criminal y carcelaria, sigue desatendiéndolos sistemáticamente, a través de sucesivas reformas fallidas*.

8.2.2. *Los problemas que enfrenta el Sistema son estructurales*.

8.2.3. *El hacinamiento, un problema de urgente solución que no se resuelve sólo con más cárceles*.

8.2.4. *El problema no es sólo hacinamiento*

8.2.5. *En una sociedad libre y democrática, fundada en la dignidad humana, el castigo penal debe ser el último recurso (*ultima ratio*) que se emplee para controlar a las personas*; *la política criminal debe ser, ante todo, preventiva.*

8.2.6. *La política criminal y carcelaria debe buscar, ante todo, la resocialización de las personas condenadas; no sólo justicia retributiva, también restaurativa*

8.2.7. *La política criminal y carcelaria debe ser sensible a la protección efectiva de los derechos fundamentales en general y de la dignidad humana, específicamente*.

8.2.8. *El Sistema penitenciario y carcelario debe ser sostenible; los costos de encarcelar la libertad*

(i) *Elementos de la política criminal*; (ii) *Costo sobre los derechos*; (ii) *Costos económicos*; (iii) *Costos a la legitimidad del estado*; (iv) *Necesidad de presupuestar*; (v) *El Sistema penitenciario y carcelario que demanda la política criminal vigente no es sostenible*.

8.2.9. *La política criminal y carcelaria debe ser sensible a los sujetos de especial protección constitucional, cuyos derechos fundamentales estén comprometidos*.

8.2.10. *Los actores y entidades encargadas de diseñar, adoptar, implementar y evaluar la política criminal y carcelaria, tienen un especial deber de coordinar y colaborar armónicamente entre sí, en el ejercicio y desempeño de sus funciones y competencias*.

8.2.11. *La política criminal y carcelaria debe ser especialmente transparente e informada*.

8.2.12. *Resumen*

9. Cuestiones a resolver comunes a todos los casos, y aquellas específicas a cada proceso y a cada prisión

9.1. Solución de problemas jurídicos concretos

9.1.1. *El estado de cosas contrario al orden constitucional vigente constatado en 1998 tiene relaciones y contactos con la situación vivida actualmente; pero se trata de estados de cosas inconstitucionales diferentes*

9.1.2. *Los jueces de tutela deben garantizar el derecho de acceso a la justicia, decidiendo los casos sometidos a su consideración*
9.1.3. El juez de tutela no está limitado a las peticiones y reclamos de las personas privadas de su libertad, las violaciones y amenazas adicionales que se constaten deben ser protegidas
9.1.4. Un juez de tutela no puede dejar de dar protección a una persona que se encuentra sometida a tratos crueles, inhumanos y degradantes, en el especial si se encuentra bajo custodia del Estado en una relación de sujeción

9.1.5. Los Establecimientos penitenciarios y carcelarios deben encargase de tomar medidas adecuadas y necesarias, para asegurar la efectiva reinserción en la sociedad de aquellas personas marginadas y excluidas socialmente por su condición socio económica que se encuentran privadas de la libertad, independientemente de si son condenadas o sindicadas

9.1.6. Una persona privada de la libertad, no adquiere un derecho constitucional a ser liberada, por el hecho de haber sido destinada a un lugar de reclusión que se encuentra en situación de hacinamiento y que supone de por sí un atentado a la dignidad humana

9.1.7. Un establecimiento que se use para recluir a las personas que encuentre en estado de hacinamiento, debe adoptar, inmediatamente, medidas adecuadas y necesarias para reducir la ocupación, hasta, por lo menos, llegara a su capacidad total y mantenerse equilibrado

9.2. Análisis de cada uno de los establecimientos penitenciarios y carcelarios acusados concretamente en los procesos de acción de tutela acumulados

9.2.1. Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Cúcuta, COCUC, (proceso T- 3526653)
9.2.2. Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario de Alta Seguridad, EPAMSCAS (proceso T-3535828)
9.2.3. Acciones de tutela en contra de la Cárcel Nacional Modelo de Bogotá (Expedientes T-3554145, T-3647294)
9.2.4. Acción de tutela contra el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Medellín, '*Bellavista*' (Expediente T-3645480)
9.2.5. Acción de tutela contra el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Popayán, '*San Isidro*' (Expedientes T-375561, T-3759881, T-3759882)
9.2.6. Acción de tutela contra el Establecimiento Penitenciario de

Barrancabermeja (Expediente T-3805761)

10. Órdenes

10.1. Aspectos a ponderar por la Sala para impartir órdenes para enfrentar el estado de cosas contrario al orden constitucional vigente

10.2. Avances del Estado en la construcción de una política criminal y carcelaria, respetuosa del orden constitucional vigente

10.2.1. *Medidas presentadas como respuestas a las acciones de tutela interpuestas*

10.2.2. *Algunas de las acciones realizadas durante el trámite de revisión de los procesos de acción de tutela acumulados*

10.2.2.1. *Comunicaciones remitidas a la Corte Constitucional*

10.2.2.2. *La reforma al Código Penitenciario y Carcelario*

10.2.3. *Valoración de lo dicho y hecho por el Gobierno*

10.3. Órdenes adicionales a impartir

10.3.1. *Las órdenes que se imparten, reconocen la acción que han adelantado las autoridades estatales encargadas*

10.3.2. *Órdenes principales; Política criminal respetuosa de la dignidad humana y de los derechos fundamentales*

10.3.3. *La política criminal y carcelaria debe ser la* última ratio *y favorable a la libertad*.

10.3.4. *Diagnóstico de la coherencia, la razonabilidad, la proporcionalidad y la sostenibilidad de la política criminal*

10.3.4.1. *Adoptar política criminal constitucional*.

10.3.4.2. *Revisión de la política criminal integralmente*.

10.3.4.3. *Sostenibilidad financiera*.

10.3.4.4. *Políticas públicas con planes y programas públicos.*

10.3.4.5. *Participación y deliberación*.

10.3.4.6. *Política criminal, libre de discriminación.*

10.3.4.7.

10.3.5. *Alternativas de intervención penal*.

10.3.6. *Acceso a la justicia*.

10.3.7. *Promoción de una política de información y formación*.

10.3.8. *El ejercicio de la disciplina debe ser razonable*.

10.3.9. *Resocialización*.

10.3.10. *Condiciones de vida digna*.

10.3.11. *Medidas de protección en salud y de descongestión judicial.*

10.3.12. *Protección a la Guardia*.

10.3.13. *Regla de cierre*.

10.3.14. *Reglas de equilibrio decreciente y de equilibrio*.

10.3.15. *Medidas concretas e inmediatas.*

10.3.16. *Medidas de control permanente y no repetición.*

10.3.17. *Eventual cierre de establecimientos.*
10.3.18. *Medidas adicionales*.
10.3.19. *Seguimiento, acompañamiento y reserva de competencia.*
10.4. Un cambio de castigo.

11. Conclusión

III. DECISIÓN

PRIMER ANEXO – ÍNDICE

SEGUNDO ANEXO – DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LOS EXPEDIENTES ACUMULADOS

1. Acción de tutela contra el Instituto Penitenciario y Carcelario de Cúcuta, Norte de Santander (Expediente T-3526653)
2. Acción de tutela contra el Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario de Alta Seguridad, EPAMSCAS de Valledupar '*La Tramacúa*' (Expediente T-3535828)
3. Acciones de tutela en contra de la Cárcel Nacional Modelo de Bogotá (Expedientes T-3554145, T-3647294)
4. Acción de tutela contra el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Medellín, '*Bellavista*' (Expediente T-3645480)
5. Acción de tutela contra el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Popayán, '*San Isidro*' (Expedientes T-375561, T-3759881, T-3759882).
6. Acción de tutela contra el Establecimiento Penitenciario de Barrancabermeja (Expediente T-3805761)

TERCER ANEXO – DEBATES PARLAMENTARIOS DE AGOSTO DE 2011, POSTERIORES A LA INFORMACIÓN REMITIDA EL 10 DE JULIO (07) DE 2012

CUARTO ANEXO – RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO – TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN, SALA LABORAL [Medellín, marzo cuatro (4) de dos mil trece (2013)].

QUINTO ANEXO – ÍNDICE CON TABLA DE CONTENIDOS

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO A LA SENTENCIA T-388/13

SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO-Corte Constitucional excedió las competencias del juez constitucional, en la medida que usurpó aquellas asignadas constitucionalmente para el diseño de políticas públicas a cargo de las otras ramas del poder público (Salvamento parcial de voto)

Referencia: Expedientes T-3.526.653, T-3.535.828, T-3.554.145, T-3.645.480, T-3.647.294, T-3.755.661, T-3.759.881, T-3.759.882, T-3.805.761

Accionantes: Varias personas privadas de la libertad, o en representación de estas. Accionados: Presidencia y el Congreso de la República, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el INPEC, las autoridades de cada centro de reclusión, los jueces de ejecución de penas y medidas y los fiscales.

Magistrado Ponente: María Victoria Calle Correa

A continuación expongo las razones por las cuales salvo parcialmente mi voto a la presente providencia, proferida por la Sala Primera de Revisión el veintiocho (28) de junio de dos mil trece (2013):

Si bien comparto el enfoque tuitivo de la sentencia respecto del reconocimiento del nuevo estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario y de política criminal, de grave vulneración masiva y generalizada de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad,-como son los derechos a la vida, integridad personal, dignidad humana, a no ser sometidos a tratos crueles, inhumanos o degradantes, a la seguridad personal, la igualdad, la no discriminación , a la intimidad, a la familia, a la libertad, a la salud, a la reinserción social, a la especial reforzada de sujetos de especial protección constitucional, a la educación, al trabajo, a la recreación, al deporte, a la expresión, a la información, el derecho de petición, al debido proceso y el acceso a la administración de justicia. Lo anterior, como consecuencia de la omisión de las autoridades accionadas de resolver las condiciones degradantes y de hacinamiento en las que se encuentran los centros carcelarios del país por el uso excesivo de la política criminal.

Sin embargo, la Sala Primera de Revisión excedió las competencias del juez constitucional en la medida que usurpó aquellas asignadas constitucionalmente para el diseño de políticas públicas a cargo de las otras ramas del poder público. En la mencionada providencia se formularon explícitamente políticas, entre ellas la *regla del equilibrio decreciente,* que, al carecer de una visión compresible y multidimensional del problema carcelario y penitenciario, dificultaba aún más la formulación general de asuntos técnicos que debieron ser
planteados como parámetros de regulación para las entidades públicas accionadas.

MAURICIO GONZALEZ CUERVO
Magistrado