

ACCIÓN DE TUTELA / VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA DIGNIDAD HUMANA / VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA SALUBRIDAD / HACINAMIENTO CARCELARIO - Establecimiento penitenciario del municipio de Andes / APLICACIÓN DE ÓRDENES PROFERIDAS EN AMPARO ESTRUCTURAL - Sentencia T-388 de 2013 / COMPETENCIAS NORMATIVAS DEL INPEC PARA CONJURAR LA CRISIS - De hacinamiento carcelario

Los actores manifestaron que están reclusos en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario del municipio de Andes que tiene una capacidad para 168 personas, pero que, actualmente, hay 803 reclusos. Alegaron que no existen espacios para dormir, no hay baños suficientes para todas las personas, no cuentan con espacios para caminar, el servicio de alimentación es precario y el de salud no resulta suficiente para atender a todos los reclusos. (...) [El INPEC], en el informe precisó que el EPMSC de Andes tiene capacidad para 168 internos y que en la actualidad está ocupado por 801, lo que significa que presenta un hacinamiento del 376 %, es decir, no cabe duda de la vulneración de los derechos fundamentales invocados por los actores (...) De manera evidente, la garantía del derecho a la dignidad humana y a la salubridad pública se han visto vulnerados por la situación de hacinamiento que atraviesa el EPMSC de Andes, sin que alguna de las autoridades demandadas demostraran que hayan desplegado labores efectivas para conjurar el fenómeno. Como se precisó, el EPMSC de Andes actualmente tiene sobrepoblación de 633 internos, los internos están durmiendo en lugares no aptos, como baños y corredores, las unidades sanitarias resultan insuficientes para atender a los internos. Por tal razón, la Sala comparte la decisión del a-quo de acoger las órdenes proferidas por la Corte Constitucional en sentencia T-388 de 2013. De otra parte, el Inpec en la impugnación manifestó que ese instituto que no crea cupos de reclusión, no tiene a su cargo la creación de establecimientos carcelarios, ni el servicio de infraestructura, ni el presupuesto para atacar la crisis carcelaria. (...) [L]a Sala advierte que no le asiste razón al Inpec en afirmar que no es competente para atender la crisis carcelaria que padece el EPMSC de Andes, pues, como se vio le corresponde ese instituto tiene a su cargo la vigilancia, custodia, atención y tratamiento de las personas privadas de la libertad; la vigilancia y seguimiento del mecanismo de seguridad electrónica y de la ejecución del trabajo social no remunerado, impuestas como consecuencia de una decisión judicial, en coordinación con las demás entidades competentes.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Consejero ponente: MILTON CHAVES GARCÍA

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de enero de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 05001-23-33-000-2018-01553-01(AC)

Actor: BERNARDO ANTONIO FLÓREZ BARRERA Y OTROS

Demandado: ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE MEDIANA SEGURIDAD Y CARCELARIO DE ANDES - ANTIOQUIA

Decide la Sala la impugnación interpuesta por la Directora Regional Noroeste del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – Inpec, contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 7 de septiembre de 2018, que concedió el amparo invocado por los actores.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

Los reclusos del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario del municipio de Andes- Antioquia (en adelante EPMSC Andes), interpusieron acción de tutela contra el Inpec, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – Uspec, el Ministerio de Justicia, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación (en adelante PGN) la Personería Municipal de Andes y la Fiduprevisora, por considerar vulnerados los derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana y a la salud. En consecuencia, formularon las siguientes pretensiones:

“Con fundamento en los hechos narrados y en las consideraciones expuestas, respetuosamente le solicitamos TUTELAR los derechos constitucionales fundamentales invocados, ordenándole a las entidades accionadas no permitir el ingreso de más internos al Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Andes y tomar las decisiones administrativas correspondientes para bajar el índice de hacinamiento de manera urgente en el Penal.

Señor Juez, en consideración a nuestra situación de calamidad, le solicitamos tomar cualquier otra medida ultra o extrapetita haciendo uso del principio IURA NOVIT CURIA.”

2. Hechos

Del expediente, la Sala destaca los siguientes hechos:

Los actores se encuentran reclusos en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario del municipio de Andes y afirman que tiene una capacidad para 168 personas, sin embargo en la actualidad hay 803 y, por tanto, un hacinamiento del 477 %.

Por la situación de hacinamiento no existen espacios para dormir, no hay baños suficientes para todas las personas, no cuentan con espacios para caminar, el servicio de alimentación es precario y el de salud no resulta suficiente para atender a todos los reclusos, situación que cada día empeora porque aumenta el número presos.

Afirman que no desconocen la crisis carcelaria que afronta el país, sin embargo, el índice de hacinamiento que padece el EPMSC de Andes es desproporcionado frente a otros de diferentes establecimientos penitenciarios y carcelarios como el de Jericó, Santa Bárbara y Fredonia, que no superan el 50 %.

El EPMSC de Andes recibe sindicados de más de 10 municipios, lo que desconoce lo previsto en la Ley 1709 de 2014 y agregan que se han presentado brotes de tuberculosis y varicela que, difícilmente, han sido controlados.

Finalmente, afirman que las autoridades demandadas no han adelantado las acciones respectivas dentro de sus competencias para conjurar dicha problemática.

3. Fundamentos de la acción de tutela

La acción de tutela es el único mecanismo idóneo para conseguir que se amparen los derechos fundamentales invocados y precisan que se está desconociendo lo previsto en las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015.

Afirman que, de acuerdo con instrumentos internacionales de derechos humanos, las personas privadas de la libertad en establecimientos penitenciarios y carcelarios deben ser tratadas con respeto y dignidad.

4. Oposiciones

Dirección Regional Noroeste del INPEC

La Directora Regional Noroeste del Inpec manifestó que deben tenerse en cuenta varias circunstancias que han conducido al estado actual de hacinamiento del EPMSC de Andes.

Afirmó que el Inpec debe atender el pago por los servicios de los establecimientos penitenciarios y carcelarios que reciben al personal privado de la libertad que se encuentra condenado, no le corresponde atender al personal sindicado, el cual debe ser atendido por cárceles municipales.

El Inpec, ante el incumplimiento de las entidades territoriales frente al personal sindicado, ha tenido que atender al personal sindicado y, por eso, afirma, le resulta imposible prestar un mejor servicio.

Se refirió a las cifras de hacinamiento de los establecimientos carcelarios a nivel nacional y luego a nivel de la Regional Noroeste, para advertir que existe un hacinamiento del 84.07 %.

Se refirió a las diferentes sentencias de tutela que ha declarado el estado de cosas inconstitucional por el hacinamiento en las cárceles y añadió que la sobrepoblación en algunos establecimientos carcelarios obedece, también, al cumplimiento de órdenes de privación de la libertad de sindicatos, emitidos por los jueces de conocimiento.

Destacó que, mientras algunos jueces ordenan disminuir el hacinamiento en las cárceles, otros contribuyen a que aumente la sobrepoblación en los establecimientos carcelarios porque, repite, se ordena el envío de personas sindicadas que se encuentran en estaciones de policía.

Que, en el marco de la Ley 1709 de 2014, ha adelantado reuniones con las autoridades municipales de Antioquia, la PGN y la Defensoría del Pueblo, con el fin de precisar la competencia que existe respecto de los sindicatos, sin embargo, los municipios han manifestado que no cuentan con los recursos suficientes para atender a esas personas.

Dijo que los sindicatos que se encuentran reclusos en sus establecimientos carcelarios han sido por orden judicial y no porque tenga competencia.

Por todo lo anterior, considera que se debe declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de esa entidad, porque no es la única obligada a atender la problemática del hacinamiento en las cárceles y se le debe ordenar a las autoridades municipales que creen centros de reclusión transitoria.

5. Providencia impugnada

El Tribunal Administrativo de Antioquia, en sentencia del 7 de septiembre de 2018, concedió el amparo de los derechos fundamentales invocados por los actores y, en consecuencia, ordenó:

“SEGUNDO: En consecuencia, SE ORDENA al INPEC y a la Dirección de las autoridades del EPMSC DE ANDES ANTIOQUIA que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta Sentencia, tomen las medidas pertinentes para evitar el traslado de más personas a dicho centro penitenciario, y se comience con la aplicación de las reglas de equilibrio decreciente explicadas en la Sentencia T-388 de 2013 emitida por la Corte Constitucional, en especial en el punto 9.1.4.2.1. (permitir la entrada de la misma cantidad de personas que haya salido del lugar la semana anterior para que la cifra de reclusos y dejados en libertad sea igual) hasta alcanzar el nivel óptimo de ocupación del establecimiento, es decir, deberán aplicar las reglas de equilibrio simple, a fin de no volver a la situación de sobrepoblación.

TERCERO: Se ORDENA al INPEC, a la Dirección de las autoridades del EPMSC DE ANDES ANTIOQUIA, el USPEC, y el MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, el garantizar que en un término máximo de 7 días hábiles, adopten las medidas adecuadas para que las 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.

CUARTO: Se ORDENA a la DEFENSORÍA DEL PUEBLO en conjunto con la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, a través de la dependencia regional competente, y la PERSONERÍA MUNICIPAL DE ANDES – ANTIOQUIA, que procuren la realización de una visita de inspección sanitaria, en lo posible, a través de la Secretaría de Salud Municipal, y de corroborar que persisten los problemas de salubridad que se presentan en el penal como consecuencia del hacinamiento, se determinen las medidas necesarias para contrarrestar dicha situación. El INPEC deberá acatar las medidas que en este sentido indique la autoridad municipal en materia de sanidad y salubridad.

QUINTO: Se ORDENA a la Nación - MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, en coordinación con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, y con la Dirección de las autoridades del EPMSC DE ANDES ANTIOQUIA, adopten 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 a los reclusos de ese establecimiento penitenciario. 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 el centro de reclusión.

SEXTO: Se ORDENA a la PERSONERÍA DE ANDES y la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN a través de la dependencia regional competente, procuren la vigilancia del cumplimiento de las órdenes plasmadas en la presente providencia, a fin de sean (sic) acatadas en los términos estipulados, y de no serlo, inicien los procedimientos disciplinarios a que haya lugar.”

El Tribunal estimó que era indudable la situación de hacinamiento en la que se encuentran los reclusos del EPMS de Andes si se tiene en cuenta que está habilitado para recibir 168 internos y en la actualidad tiene 764.

Que dicha situación, indudablemente, genera condiciones de reclusión inhumanas pues no se asegura una vida en condiciones dignas.

Advirtió que, conforme con el reporte que generó la PGN, el EPMS de Andes presenta un hacinamiento 454 % y que, por tanto, era imperioso dar cumplimiento a las reglas fijadas por la Corte Constitucional para efectos de la disminución de la población carcelaria o equilibrio decreciente, fijadas en la sentencia T-388 de 2013.

6. Impugnación

La Directora Regional Noroeste del Inpec impugnó la anterior decisión, reiteró los argumentos de la oposición y manifestó que ese instituto no crea cupos de reclusión, no tiene a su cargo la creación de establecimientos carcelarios, ni el servicio de infraestructura, ni el presupuesto para atacar la crisis carcelaria.

Por lo anterior, pidió que se diera la orden de estarse a lo resuelto en la sentencia T-762 de 2015.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

La acción de tutela está consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, reglamentado por el Decreto 2591 de 1991, que en el artículo 1° establece: «*Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto*».

Esta acción procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Problema jurídico

Le corresponde a la Sala establecer si la decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Tercera de Oralidad, fue acertada, en cuanto accedió al amparo solicitado o, si por el contrario, deben revocarse las órdenes dirigidas al INPEC.

(i) De los derechos de las personas que se encuentran en detención intramuros

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha precisado que existe una relación de “*especial sujeción*” entre el Estado y las personas que se encuentran en detención intramuros, y, que, en dicha relación, el Estado tiene el deber de proteger y garantizar los derechos fundamentales de los internos¹. En efecto, si bien las autoridades penitenciarias y carcelarias pueden limitar y restringir el ejercicio de ciertos derechos de los internos, ello debe realizarse a partir de criterios de “*razonabilidad, utilidad, necesidad y proporcionalidad*”².

Lo anterior, porque en el sometimiento del recluso a un régimen jurídico especial, se presenta una situación de subordinación que se verifica en los controles disciplinarios y administrativos mediante los cuales se restringe el ejercicio de ciertos derechos, inclusive fundamentales. Sin embargo, frente a los derechos que no quedan restringidos en virtud de la privación de la libertad, el Estado asume una posición de garante³.

Entre el recluso y el Estado se presenta una relación en la que surgen deberes y derechos mutuos. Por un lado, el ejercicio de la potestad punitiva y, por otro, el cumplimiento de las funciones de la pena y el respeto por los derechos de la población carcelaria.

En este sentido, la Corte Constitucional, en sentencia T-690 de 2010, clasificó los derechos fundamentales en tres categorías: *(i)* Los que pueden ser suspendidos como consecuencia de la pena impuesta, como la libertad física y la libre locomoción; *(ii)* Los restringidos debido al vínculo de sujeción del recluso para con el Estado, como los derechos al trabajo, a la educación, a la familia, a la intimidad personal; y *(iii)* Los derechos que se mantienen incólumes o intactos, que no pueden limitarse ni suspenderse a pesar de que el titular se encuentre sometido al encierro, dado a que son inherentes a la naturaleza humana, tales como la vida e integridad personal, la dignidad, la igualdad, la salud y el derecho de petición, entre otros. (Subraya de la Sala)

Como consecuencia de la subordinación, surgen ciertos derechos especiales, [relacionados con las condiciones materiales de existencia: alimentación, habitación, servicios públicos, salud] en cabeza de los reclusos, los cuales deben ser especialmente garantizados por el Estado⁴.

El artículo 10 de la Ley 65 de 1993⁵ señala que el tratamiento penitenciario tiene la finalidad de “alcanzar la resocialización del infractor de la ley penal, mediante el examen de su personalidad y a través de la disciplina, el trabajo, el estudio, la formación espiritual, la cultura, el deporte y la recreación, bajo un espíritu humano y solidario”. Esto, porque el tratamiento penitenciario se basa en la dignidad

¹ Mediante sentencia T-153 de 1998, la Corte Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucional después de haber evidenciado las condiciones de hacinamiento en que se encontraban tanto los reclusos de las cárceles Bellavista de Medellín y Modelo de Bogotá D.C., como de las demás prisiones del país.

² Ver sentencia T-324 de 2011 de la Corte Constitucional.

³ Así se advirtió en el Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas de 2011. ONU, Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, presentado al Consejo de Derechos Humanos.

⁴ Sentencia T-578 de 2005, Corte Constitucional.

⁵ “Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario”.

humana y su objetivo es la readaptación social del interno a través de programas de estudio o trabajo que permitan redimir la pena y el derecho a la libertad⁶.

Luego, el respeto por las garantías mínimas fundamentales, entre ellas el acceso al agua, la salubridad y el no hacinamiento dentro de los establecimientos carcelarios y penitenciarios son obligaciones que el Estado adquiere mientras los internos cumplen las respectivas penas y medidas de aseguramiento, es decir, que la función de la pena no puede sacrificar las condiciones dignas de subsistencia de las personas privadas de la libertad.

Ante el incumplimiento generalizado y repetido de los servicios en los establecimientos carcelarios y el hacinamiento, la Corte Constitucional ha declarado en varias oportunidades el estado de cosas inconstitucional, el primero en la sentencia T-153 de 1998, en razón a la grave situación de hacinamiento, además de *“las deficiencias en materia de servicios públicos y asistenciales, el imperio de la violencia, la extorsión y la corrupción, y la carencia de oportunidades y medios para la resocialización de los reclusos. Esta situación se ajusta plenamente a la definición del estado de cosas inconstitucional. Y de allí se deduce una flagrante violación de un abanico de derechos fundamentales de los internos en los centros penitenciarios colombianos, tales como la dignidad, la vida e integridad personal, los derechos a la familia, a la salud, al trabajo y a la presunción de inocencia, etc. Durante muchos años, la sociedad y el Estado se han cruzado de brazos frente a esta situación, observando con indiferencia la tragedia diaria de las cárceles, a pesar de que ella representaba día a día la transgresión de la Constitución y de las leyes”*.

Posteriormente, la Corte Constitucional declaró nuevamente en la sentencia T-388 de 2013 el estado de cosas inconstitucional porque la crisis en el sistema carcelario no se superó. Dicha providencia precisó:

“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”.

El último pronunciamiento de la Corte Constitucional, en el que se ha declarado el estado de cosas inconstitucional, se dio en la sentencia T-762 de 2015.

⁶ Ver sentencia T-213 de 2011 de la Corte Constitucional

(ii) De los derechos fundamentales invocados por los actores: dignidad humana y salud

En virtud de la especial relación de sujeción señalada en párrafos anteriores, es deber del Estado garantizar el pleno disfrute de los derechos que no han sido suspendidos y el respeto a la **dignidad humana** es un derecho que no permite limitación alguna. En efecto, el artículo 5º de la Ley 65 de 1993 indica como uno de sus principios rectores que en los centros de reclusión debe predominar *“el respeto a la dignidad humana, a las garantías constitucionales y a los derechos humanos universalmente reconocidos. Se prohíbe toda forma de violencia síquica, física o moral”*.

Igualmente, el **derecho a la salud** no puede ser suspendido ni restringido como consecuencia de la privación de la libertad, en razón a que el recluso no puede por sí mismo afiliarse al Sistema General de Seguridad Social, ya sea en el régimen contributivo o subsidiado, ni pagar los costos de los servicios requeridos⁷. Por esto, y teniendo en cuenta la relación de especial sujeción, el Estado tiene la obligación de garantizar que los servicios que implica este derecho sean eficazmente proporcionados a través del INPEC y de los directores de los lugares de reclusión.

Además, el compromiso del estado en la garantía de la salud de los reclusos *“se extiende al mantenimiento de las condiciones óptimas de vida de quien enfermó bajo su custodia”*. Por tanto, también le corresponde garantizar el derecho a la salud de las personas que se encuentran en detención domiciliaria por motivo de enfermedad ocurrida durante la privación de la libertad⁸.

(iii) Caso concreto

Los actores manifestaron que están reclusos en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario del municipio de Andes que tiene una capacidad para 168 personas, pero que, actualmente, hay 803 reclusos.

Alegaron que no existen espacios para dormir, no hay baños suficientes para todas las personas, no cuentan con espacios para caminar, el servicio de alimentación es precario y el de salud no resulta suficiente para atender a todos los reclusos.

Al expediente de tutela anexaron copia del Acta de Reunión o Visita en Sitio de la Procuraduría 344 Judicial I Penal de Andes del 7 de mayo de 2018⁹, en la que se determinó que el número total de internos asciende a 764, divididos en 37 mujeres y 724 hombres, y que el establecimiento está habilitado para recibir 168.

Que de los 764 internos 527 corresponde a condenados y 237 a sindicados.

De igual forma, la PGN encontró que existen: i) problemas de humedad en cada nivel, ii) una sola unidad sanitaria para atender las necesidades fisiológicas de 150 internos, iii) En cada dormitorio habitan hasta 7 personas y iv) la capacidad

⁷ Así lo consideró la Corte Constitucional en las sentencias T-389 de 1998, T-714 de 1996, T-065 de 1995, T-473 de 1995 y T-424 de 1992.

⁸ Ver sentencia T-324 de 2011 de la Corte Constitucional.

⁹ Folio 5

de cada nivel se ha rebotado al punto de que se han tenido que acomodar en las duchas y en las locaciones destinadas para la higiene oral.

Lo anterior, motivó que hiciera las siguientes observaciones:

“Si bien es cierto, existe una instrucción legal para que lo internos condenados e imputados o sindicados se encuentran separados, en la mayoría de los casos no es posible, por razones de infraestructura. Se requiere con urgencia el mejoramiento y adecuación de infraestructura (Celdas, baños, patios) con el objeto de mejorar las condiciones de vida y permanencia de los internos.

Esta es sin duda la cárcel municipal más hacinada del país, por lo que se solicita la INTERVENCIÓN INMEDIATA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DEL INPEC Y SE TOMEN LAS MEDIDAS PERTINENTES ANTE LA URGENCIA MANIFIESTA EN RELACIÓN CON LOS PROBLEMAS DE SALUBRIDAD QUE AQUEJAN LA INTEGRIDAD DE CADA UNO DE LOS INTERNOS DE ESTE ESTABLECIMIENTO, ya que constantemente están llegando resoluciones de traslados de internos de los diferentes Establecimientos Penitenciarios del País, lo que conlleva a que cada día el problema sea mayor, tal como se puede constatar con el registro fotográfico anexo a la presente.

De otra parte, la Dirección Regional del Inpec hizo mención a los datos de reclusos en los diferentes establecimientos penitenciarios y carcelarios de Antioquia y se advierte que el de Andes es el que presenta el mayor Hacinamiento (376.8 %).¹⁰

Del desconocimiento del derecho a la salubridad pública, derivado de la condición de hacinamiento

En reiterada jurisprudencia se ha establecido que uno de los pilares básicos del Estado Social de Derecho es la garantía de la dignidad humana.

El Inpec, por intermedio de la Regional Noroeste, en el escrito de oposición se refirió a las cifras de hacinamiento que existen actualmente en los diferentes establecimientos carcelarios del país, pero, no expuso de qué manera está afrontando la situación de hacinamiento que padece el EPMSC de Andes.

Por el contrario, en el informe precisó que el EPMSC de Andes tiene capacidad para 168 internos y que en la actualidad está ocupado por 801, lo que significa que presenta un hacinamiento del 376 %, es decir, no cabe duda de la vulneración de los derechos fundamentales invocados por los actores.

Frente al fenómeno creciente del hacinamiento carcelario, la Corte Constitucional en sentencia T- 861 de 2013 señaló, lo siguiente:

“Ante la relación de sujeción especial entre el interno y el Estado, según pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹¹, este último debe asumir una serie de

¹⁰ Folio 39

¹¹ Ver sentencias C-442 de 2011, C-936 de 2010, C-370 de 2006, entre otras.

responsabilidades específicas y tomar diversas iniciativas con el objeto de garantizar a los reclusos las condiciones necesarias para desarrollar una vida digna y contribuir al goce efectivo de aquellos derechos que bajo ninguna circunstancia pueden restringirse o de aquéllos cuya restricción no deriva necesariamente de la privación de libertad.

Al respecto, este órgano judicial internacional ha establecido que - de conformidad con la Convención Americana, ratificada por el Estado Colombiano el 28 de 1973; entró en vigor el 18 de julio de 1978- toda persona privada de libertad tiene derecho a vivir en condiciones de detención compatibles con su dignidad personal¹². Además, ha considerado al igual que esta Corporación que el Estado debe garantizar el derecho a la vida y a la integridad personal de los privados de libertad, en razón de la posición especial de garante con respecto a dichas personas, y dado que las autoridades penitenciarias ejercen un control total sobre éstas¹³.

El anterior contexto internacional, conllevó a que esta Corte asumiera desde el año de 1998 la vocería de las minorías olvidadas, es decir de aquellos grupos que difícilmente tienen acceso a los organismos políticos. “Por esta razón, la Corte Constitucional está llamada a actuar en ocasiones como la presente, llamando la atención sobre el estado de cosas inconstitucional que se presenta en el sistema penitenciario colombiano y que exige la toma de medidas por parte de las distintas ramas y órganos del poder, con miras a poner solución al estado de cosas que se advierte reina en las cárceles colombianas”.

(...)

El problema estructural de los establecimientos penitenciarios y carcelarios en Colombia radica en el evidente hacinamiento que padecen los reclusos. Resulta un hecho notorio y de público conocimiento que la demanda total de población reclusa es mayor a la oferta de plazas disponibles para albergar reclusos, lo que demuestra en términos económicos un evidente desequilibrio en el sistema penitenciario y carcelario colombiano.

Lo anterior, fue anotado en la sentencia T-153 de 1998 en la cual la Corte Constitucional determinó un notorio estado de cosas inconstitucionales por cuenta de una infraestructura precaria y una política criminal inexistente e ineficiente por parte del Estado. En esa oportunidad, se ordenó la realización total de un plan de construcción y refacción carcelaria de conformidad con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones en el término máximo de cuatro años, el cual a la fecha no ha sido

¹² Artículos 5.1 y 5.2 de la Convención Americana. (...) “Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.

¹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Neira Alegría y otros Vs. Perú. Fondo*. Sentencia de 19 de enero de 1995. Serie C No. 20, párr. 60 y *Caso Vera Vera y otra Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de mayo de 2011. Serie C No. 226, párr. 42.

ejecutado por las autoridades competentes. Este importante fallo estableció, entre otras cosas, que el hacinamiento de los establecimientos carcelarios vulnera la dignidad humana y amenaza otros derechos como la integridad personal (...).

(...)

Por otra parte, el hacinamiento carcelario también impide y degenera el desarrollo habitual de otro tipo de derechos que tienen lugar en los establecimientos carcelarios: los derechos al trabajo, a la educación, a la alimentación adecuada, a la salud, a la familia, a la intimidad, a las visitas, a la sexualidad y a la recreación, los cuales generalmente resultan lesionados por cuenta del amontonamiento desproporcionado del que no puede ser objeto seres humanos. Como consecuencia de lo anterior, no es extraño que termine vulnerado el principio constitucional de la dignidad humana y la prohibición constitucional de no ser sometido a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

(...)

Igualmente, el hacinamiento crea un ambiente propicio para que se propaguen enfermedades fácilmente, por lo cual dicha sobrepoblación sumada a unas condiciones de salubridad, sanitarias y de higiene deficientes, constituyen factores que amenazan el derecho fundamental a la salud y a la integridad de las personas privadas de la libertad.

(...)

En ese sentido, vale señalar que la creación de nuevas plazas, sea por medio de la construcción de nuevas instalaciones o de la modernización y ampliación de otras, es una medida esencial y constitucional para combatir el hacinamiento y adecuar los sistemas penitenciarios a necesidades presentes.”.

Y, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en las Américas¹⁴, se refirió en los siguientes términos:

“El hacinamiento de personas privadas de libertad genera fricciones constantes entre los reclusos e incrementa los niveles de violencia en las cárceles¹⁵; dificulta que éstos dispongan de un mínimo de privacidad; reduce los espacios de acceso a las duchas, baños, el patio etc.; facilita la propagación de enfermedades; crea

¹⁴ OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64. 31 diciembre 2011 Original: español.
<http://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/PPL2011esp.pdf>

¹⁵ Las consideraciones al hacinamiento han sido una constante en aquellas cárceles con altos índices de violencia respecto de las cuales la Corte Interamericana ha otorgado medidas provisionales. Así por ejemplo, la cárcel de Tocarón, en Venezuela, cuya capacidad es de 750 plazas tenía al momento del otorgamiento de las medidas provisionales una población de 3,211 reclusos. Corte I.D.H., Asunto Centro Penitenciario de Aragua "Cárcel de Tocarón" respecto Venezuela, Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 1 de noviembre de 2010, Visto 2a).

un ambiente en el que las condiciones de salubridad, sanitarias y de higiene son deplorables; constituye un factor de riesgo de incendios y otras situaciones de emergencia¹⁶; e impide el acceso a las –generalmente escasas– oportunidades de estudio y trabajo, constituyendo una verdadera barrera para el cumplimiento de los fines de la pena privativa de la libertad.

Esta situación genera serios problemas en la gestión de los establecimientos penitenciarios, afectando, por ejemplo, la prestación de los servicios médicos y el ejercicio de los esquemas de seguridad de la cárcel. Además, favorece el establecimiento de sistemas de corrupción en los que los presos tengan que pagar por los espacios, el acceso a los recursos básicos y a condiciones tan básicas como una cama¹⁷.

(...)

La CIDH [Comisión Interamericana de Derecho Humanos] reconoce que la creación de nuevas plazas –sea por medio de la construcción de nuevas instalaciones o de la modernización y ampliación de otras– es una medida esencial para combatir el hacinamiento y adecuar los sistemas penitenciarios a necesidades presentes; sin embargo, esta sola medida no representa una solución sostenible en el tiempo. Así como tampoco representan soluciones sostenibles a este problema la adopción de medidas de efecto inmediato como los indultos presidenciales o la liberación colectiva de determinadas categorías de presos, por razones de edad, condición de salud, levedad de los delitos, entre otras. Aunque las mismas pueden ser necesarias en situaciones en las que es necesario adoptar medidas urgentes de impacto inmediato”.

De manera evidente, la garantía del derecho a la dignidad humana y a la salubridad pública se han visto vulnerados por la situación de hacinamiento que atraviesa el EPMSC de Andes, sin que alguna de las autoridades demandadas demostraran que hayan desplegado labores efectivas para conjurar el fenómeno.

Como se precisó, el EPMSC de Andes actualmente tiene sobrepoblación de 633 internos, los internos están durmiendo en lugares no aptos, como baños y corredores, las unidades sanitarias resultan insuficientes para atender a los internos. Por tal razón, la Sala comparte la decisión del a-quo de acoger las órdenes proferidas por la Corte Constitucional en sentencia T-388 de 2013.

De otra parte, el Inpec en la impugnación manifestó que ese instituto que ese instituto no crea cupos de reclusión, no tiene a su cargo la creación de establecimientos carcelarios, ni el servicio de infraestructura, ni el presupuesto para atacar la crisis carcelaria.

En ese sentido, la Sala estima necesario hacer referencia al artículo 14 de la Ley 65 de 1993 que dispone:

¹⁶ Así por ejemplo, el hacinamiento fue uno de los factores claves del resultado fatal de muertos en los incendios ocurridos en la Cárcel Departamental de Rocha, en Uruguay el 8 de julio de 2010; y en la Cárcel de San Miguel, en Chile el 8 de diciembre de 2010.

¹⁷ Véase a este respecto por ejemplo, ONU, Subcomité para la Prevención de la Tortura, Informe sobre la visita a México del SPT, CAT/OP/MEX/1, adoptado el 27 de mayo de 2009, párr. 169.

“Corresponde al Gobierno Nacional por conducto del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, 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.”

Además, el Decreto 4151 de 2011, dispone que el “El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, tiene como objeto ejercer la vigilancia, custodia, atención y tratamiento de las personas privadas de la libertad; la vigilancia y seguimiento del mecanismo de seguridad electrónica y de la ejecución del trabajo social no remunerado, impuestas como consecuencia de una decisión judicial, de conformidad con las políticas establecidas por el Gobierno Nacional y el ordenamiento jurídico, en el marco de la promoción, respeto y protección de los derechos humanos.”

En ese sentido, dicha normativa fijó, como funciones del INPEC, las siguientes:

ARTÍCULO 2o. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, tendrá las siguientes funciones:

1. Coadyuvar en la formulación de la política criminal, penitenciaria y carcelaria.
2. Ejecutar la política penitenciaria y carcelaria, en coordinación con las autoridades competentes, en el marco de los derechos humanos, los principios del sistema progresivo, a los tratados y pactos suscritos por Colombia en lo referente a la ejecución de la pena y la privación de la libertad.
3. Diseñar e implementar los planes, programas y proyectos necesarios para el cumplimiento de la misión institucional.
4. Diseñar e implementar sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación de los planes, programas y proyectos mencionados en el numeral anterior.
5. Crear, fusionar y suprimir establecimientos de reclusión, de conformidad con los lineamientos de la política penitenciaria y carcelaria.
6. Custodiar y vigilar a las personas privadas de la libertad al interior de los establecimientos de reclusión para garantizar su integridad, seguridad y el cumplimiento de las medidas impuestas por autoridad judicial.
7. Vigilar a las personas privadas de la libertad fuera de los establecimientos de reclusión para garantizar el cumplimiento de las medidas impuestas por autoridad judicial.
8. Garantizar el control sobre la ubicación y traslado de la población privada de la libertad.
9. Autorizar a la fuerza pública para ejercer la vigilancia interna de los establecimientos de reclusión, en casos excepcionales y por razones especiales de orden público.

10. Gestionar y coordinar con las autoridades competentes las medidas necesarias para el tratamiento de los inimputables privados de la libertad.
11. Realizar las acciones necesarias para garantizar el cumplimiento de las modalidades privativas de la libertad que establezca la ley.
12. Prestar los servicios de atención integral, rehabilitación y tratamiento penitenciario a la población privada de la libertad.
13. Definir y gestionar estrategias para la asistencia pospenitenciaria en colaboración con otras entidades públicas o privadas.
14. Desarrollar y consolidar el Sistema Nacional de Información Penitenciaria y Carcelaria.
15. Implementar el Sistema de Carrera Penitenciaria y Carcelaria, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.
16. Determinar las necesidades en materia de infraestructura, bienes y servicios para cumplir con sus objetivos y funciones, y requerir su suministro a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, SPC.
17. Proponer y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos institucionales en materia de inducción, formación, capacitación, actualización y especialización del talento humano de la entidad.
18. Coordinar sus actividades con las entidades que ejerzan funciones relacionadas con la gestión penitenciaria y carcelaria, todo ello en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho.
19. Impulsar y realizar investigaciones y estudios sobre la ejecución de la política y el funcionamiento del sistema penitenciario y carcelario, encaminados a la formulación de planes, proyectos y programas, en lo de su competencia.
20. Asesorar a las entidades territoriales en materia de gestión penitenciaria y carcelaria, en lo de su competencia.
21. Coadyuvar en la elaboración de proyectos de ley y demás normatividad a que haya lugar, en las materias relacionadas con los objetivos, misión y funciones de la entidad, en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho.
22. Gestionar alianzas y la consecución de recursos de cooperación nacional o internacional, dirigidos al desarrollo de la misión institucional, en coordinación con las autoridades competentes.
23. Definir e implementar estrategias de atención y participación del ciudadano.
24. Las demás que le correspondan de acuerdo con la naturaleza de la entidad.

Y, en cuanto a las órdenes específicas del *a-quo* relacionadas con el suministro de colchón, almohada, sábana y cobija a los internos, el Decreto 204 de 2016, prevé:

“ARTÍCULO 2.2.1.12.2.7. Dotación de elementos para la atención, rehabilitación y tratamiento de los internos. La dotación de los elementos y equipos necesarios para la atención, rehabilitación y tratamiento de los internos, tales como elementos de trabajo, productos de saneamiento básico, así como los requeridos para las unidades terapéuticas y las áreas educativas y vocacionales, instrumentos didácticos, deportivos, de recreación y vestuario y, en general, los relacionados con las funciones establecidas en los artículos 2 numeral 12 y 18 del Decreto 4151 de 2011, estará a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).”

De toda la normativa antes descrita, la Sala advierte que no le asiste razón al Inpec en afirmar que no es competente para atender la crisis carcelaria que padece el EPMSC de Andes, pues, como se vio le corresponde ese instituto tiene a su cargo la vigilancia, custodia, atención y tratamiento de las personas privadas de la libertad; la vigilancia y seguimiento del mecanismo de seguridad electrónica y de la ejecución del trabajo social no remunerado, impuestas como consecuencia de una decisión judicial, en coordinación con las demás entidades competentes.

En consecuencia, se confirmará el fallo impugnado.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, por medio de la Sección Cuarta-Sala de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

- 1. Confirmar** la sentencia impugnada.
- 2. Enviar** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.
- 3.** Notificar a las partes por el medio más expedito posible.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue considerada y aprobada en la sesión de la fecha.

MILTON CHAVES GARCÍA
Presidente de la Sección

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ