



## **Sentencia T-151/16**

Referencia: expediente T- 5.215.221

Acción de tutela promovida por José Manuel Díaz Soto, Defensor Delegado para la Política Criminal y Penitenciaria contra la Policía Metropolitana de Bogotá y otros.

Magistrado Ponente:  
**ALBERTO ROJAS RÍOS**

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de marzo de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Luis Ernesto Vargas Silva, María Victoria Calle Correa y Alberto Rojas Ríos, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente, las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, así como en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, profiriere la siguiente:

### **SENTENCIA**

Dentro del proceso de revisión de los fallos dictados por el Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá el 15 de Julio de 2015 y por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura el 26 de Agosto de 2015, dentro de la acción de tutela interpuesta por José Manuel Díaz Soto, Defensor Delegado para la Política Criminal y Penitenciaria, contra la Policía Metropolitana de Bogotá, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC- ; la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, CAPRECOM EICE, el Ministerio de Salud y Protección Social y la Alcaldía Mayor de Bogotá, para la protección de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en las Unidades de Reacción Inmediata de Engativá y de Kennedy.

El expediente fue seleccionado para revisión por auto del 12 de noviembre de 2015, de la Sala de Selección Número Once.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1.1. Hechos**

Mediante acción de tutela radicada el 30 de junio de 2015, el Defensor Delegado para la Política Criminal y Penitenciaria solicita el amparo de los derechos fundamentales de las personas reclusas en los centros de detención transitoria de Bogotá. La petición de tutela se fundamentó en los siguientes hechos:

a. Desde finales del año 2014 y como consecuencia de la operación reglamento adelantada por los sindicatos del INPEC se registra hacinamiento en los centros de detención transitoria, los cuales carecen de la infraestructura necesaria para la reclusión por periodos prolongados y en condiciones acordes con la dignidad humana.

Ante ésta situación los funcionarios de policía judicial han habilitado remolques y carpas en lugares públicos aledaños como parques y plazas, para recluir detenidos e incluso personas condenadas. En estos sitios los internos permanecen en condiciones insalubres y sin baterías de baños para hacer sus necesidades fisiológicas, lo cual desconoce la prohibición de tratos crueles, inhumanos y degradantes contenida en el artículo 12 de la Constitución.

b. En las visitas realizadas por la Defensoría del Pueblo se verificó que los internos no tienen atención en salud porque falta claridad sobre la autoridad responsable de brindarla. CAPRECOM EICE indica que solo atienden a las personas reclusas en centros penitenciarios y carcelarios, y las EPS del régimen contributivo y del subsidiado señalan que los internos deben ser trasladados a las IPS correspondientes para poder brindarles servicio.

La Secretaría Distrital de Salud de Bogotá se niega a prestar la atención básica requerida por las personas reclusas en los centros de detención transitoria por considerar que corresponde a CAPRECOM EICE. Con ello, dice el Defensor, no cumple con la función asignada en el artículo 85 del Acuerdo 257 de 2006 relacionada con la inspección, vigilancia y control en salud pública, aseguramiento y prestación del servicio de salud.

También hay una omisión del Ministerio de Salud y Protección Social en la fijación de los protocolos guía de atención en salud a las personas reclusas en centros de detención transitoria, quienes por ésta situación no pueden acudir a las EPS para obtener el servicio que requieren.

c. La Dirección Nacional del INPEC y CAPRECOM EICE suscribieron el contrato de prestación de servicios de salud intramural N°092 de 2011, cuyo objeto es: *“CAPRECOM se obliga para con el INPEC a prestar los servicios de salud POS-S de baja complejidad a la población reclusa en los establecimientos de reclusión a cargo del INPEC, en las áreas de sanidad de los establecimientos de acuerdo a los modelos de atención previamente concertados y que hacen parte integral del contrato”*.

En virtud de lo señalado en el Decreto 2496 de 2012, artículos 1 y 13, dice el accionante, CAPRECOM EICE es la entidad encargada de la atención a la población privada de la libertad, interna en los establecimientos de reclusión, en guarnición militar o de policía, en prisión, en detención domiciliaria, o bajo un sistema de vigilancia electrónica; y no solo de la interna en los centros de reclusión administrados por el INPEC.

d. La alimentación suministrada a los internos es deficiente. A comienzos del año 2015 la Defensoría del Pueblo constató que las condiciones de los alimentos que ingresaban a las URI y estaciones de policía estaban en malas condiciones y las porciones eran insuficientes. Las observaciones sobre la cantidad persisten en los centros de detención transitoria de Bogotá.

e. El establecimiento carcelario “La Modelo” ha restringido el ingreso de nuevos reclusos sin la previa y necesaria coordinación con las autoridades carcelarias del orden nacional para la definición de los lugares de reclusión de los nuevos internos, lo cual ha generado la situación antes descrita.

f. En visita de inspección realizada el 25 de junio de 2015 por funcionarios de la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria, Regional Bogotá, se encontró:

-En la URI de Engativá, con capacidad para 40 cupos se encontraron 38 personas detenidas y en un remolque del CAI Móvil de la Estación de Policía Engativá estaban reclusas 9 personas, una de ellas manifestó llevar tres meses detenido en ese remolque en precarias condiciones, a pesar de tener boleta de remisión al establecimiento carcelario “La Modelo”. 7 personas a cargo de la Policía Aeroportuaria de Bogotá se

encuentran en una carpa instalada al lado de la URI, en condiciones ambientales que afectan su salud. Los funcionarios a cargo señalaron que la Secretaría Distrital de Salud no ha asistido a garantizar el servicio de salud a los reclusos, solo acuden ante urgencias de alta complejidad. Uno de los internos no fue recibido en la cárcel “La Modelo” porque sus heridas estaban infectadas y se suspendió el tratamiento. CAPRECOM EICE no ha prestado los servicios de salud porque los internos no se encuentran a cargo del INPEC.

En la URI de Kennedy no detectaron hacinamiento dentro de las instalaciones que con una capacidad de 50 personas albergaba 48, sin embargo la Defensoría fue informada por algunos de los internos sobre la falta de prestación adecuada del servicio de salud y la omisión de traslado a las citas médicas y controles requeridos por un sindicado con insuficiencia renal crónica que lleva dos meses en ese lugar. También se determinó en la visita de inspección que frente a la edificación de la URI hay 2 autobuses en los que alojan personas con medida de aseguramiento y condenadas. En uno de los buses se encontraron 3 mujeres, y 12 hombres cumpliendo condena. Una de las mujeres refirió estar condenada y llevar tres meses habitando en ese bus. En el segundo bus hallaron 10 hombres y 3 mujeres, entre estas personas hay 3 condenados. Uno de ellos indicó ser sindicado y encontrarse en el bus hace seis meses. Las personas que permanecen privadas de la libertad en los buses no cuentan con acceso a duchas y baterías sanitarias por lo que hacen sus necesidades fisiológicas en envases y bolsas. El 25 de junio de 2015, cuando se realizó la visita de inspección, no se suministró desayuno a los detenidos y las porciones del almuerzo eran insuficientes.

g. La privación de la libertad en las salas de retenidos por más de 36 horas es violatoria de los derechos fundamentales de las personas reclusas allí porque son lugares que no cuentan con la infraestructura necesaria para garantizar el mínimo de derechos y las condiciones para alojamiento prolongado de internos.

La situación hallada por los representantes de la Defensoría del Pueblo, dice el accionante, evidencia el quebrantamiento del derecho a no ser sometido a tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, y a gozar de una vida en condiciones dignas, pues la reclusión, aún por periodos cortos, en automotores, remolques y carpas en parques, así como negar el acceso a baterías sanitarias y duchas, es un trato cruel y degradante que lesiona la dignidad humana. Estas condiciones de reclusión igualmente comprometen el derecho a la salud e integridad física de los detenidos, dice el accionante.

Con fundamento en lo anterior y en el material probatorio anexado a la petición de amparo, el Defensor Delegado para la Política Criminal y Penitenciaria solicita:

1. Ordenar a la Dirección de la Policía Metropolitana de Bogotá que suspenda el uso de remolques, autobuses y lugares públicos como centros de detención.
2. Ordenar a la Dirección de la Policía Metropolitana de Bogotá, a la Dirección General del INPEC y a la Alcaldía Mayor de Bogotá, establecer canales permanentes de comunicación para trasladar de inmediato a las personas detenidas cuando se advierta que la capacidad de los centros de detención transitoria está por superarse.
3. Que la Dirección del Centro Carcelario “La Modelo” coordine medidas con el INPEC cuando se niegue a recibir nuevos reclusos a efecto de establecer los lugares de reclusión para las personas que no sean admitidas allí.
4. Ordenar a CAPRECOM EICE que realice periódicamente un censo de la población privada de la libertad en los centros de retención transitoria del Bogotá y asuma la atención en salud de todos los que allí se encuentren.
5. Ordenar al Ministerio de Salud y Protección Social que reglamente el modelo de atención en salud aplicable a las personas privadas de la libertad en los centros de detención transitoria.
6. Ordenar a la Secretaría Distrital de Salud que realice visitas semanales a todos los mencionados centros para tener un censo actualizado y adelante las gestiones para que los internos reciban atención por CAPRECOM EICE o la EPS correspondiente.
7. Ordenar a la USPEC que adopte medidas para garantizar la alimentación adecuada a los detenidos en centros de detención transitoria de Bogotá.
8. Por último solicita se trasladen los internos a los centros de reclusión pertinentes y se preste atención en salud a Johan Reyes Pinto, Jairo Orrego Vélez y Edinson Espinosa Monroy, detenidos en la URI de Engativá, y Misael Cantor, Stiven Rentería Ababidía, Karol Vanessa Quintero Vargas, y José Ferney Medina, internos en la URI de Kennedy.

## **1.2. Trámite procesal a partir de la acción de tutela**

Mediante auto del 2 de Julio de 2015 la Magistrada sustanciadora del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, admitió para trámite la solicitud de tutela y dispuso notificar esa decisión a la Policía Metropolitana de Bogotá, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios; la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, CAPRECOM, los Ministerios de Salud y Protección Social, de Justicia y del Derecho, y de Hacienda y Crédito Público, a la Alcaldía Mayor de Bogotá, el Comandante de las Estaciones de Policía de Engativá, Kennedy, Usaquén, Chapinero, Santa fe, San Cristóbal, Tunjuelito, Bosa, Fontibón, Barrios Unidos, Teusaquillo, Los Mártires, Antonio Nariño, Puente Aranda, Candelaria, Rafael Uribe Uribe, Ciudad Bolívar, Terminal, Aeropuerto y de Suba, al Director de la Policía Aeroportuaria de Bogotá, los Coordinadores de las Unidades de Reacción Inmediata – URI- con sede en Engativá, Kennedy, Paloquemao, Usaquén, Ciudad Bolívar, Puente Aranda y la Unidad Permanente de Justicia y a los Directores de los Establecimientos Carcelarios “La Modelo” y “El Buen Pastor” de Bogotá. (folio 45)

En providencia de la misma fecha la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá negó la solicitud de medida provisional, al considerar insuficiente el material probatorio para ello. (folio 130)

El 10 de julio de 2015 la Magistrada sustanciadora del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, dispuso remitir copia de la acción de tutela a la Cárcel Distrital y Anexo de Mujeres de Bogotá para que se pronunciara al respecto, ante el eventual interés o el impacto que pudieren tener en esa entidad los resultados de la misma. (folio 482)

## **1.3. Respuesta de las entidades accionadas**

### **1.3.1. Unidad de Reacción Inmediata URI Engativá.**

La Jefe de la Unidad de Reacción Inmediata - URI- Engativá manifestó que allí hay hacinamiento porque no todos los capturados son recibidos en la Cárcel Nacional Modelo, pues cuando ésta llega al tope de capacidad no recibe más personas. No es cierto que falte atención en salud, dado que el personal de la SIJIN llama a la línea 123 cuando se requiere y asisten los médicos al lugar, y cuando requiere hospitalización

ésta se ha efectuado. Informa que en las celdas se encuentran 42 personas con medida de detención preventiva, aunque la capacidad es para 40, y hay una persona más en el Hospital de Engativá. Indica también que el señor Jhojan Reyes Pinto estuvo hospitalizado en julio de 2015 y lleva tres meses recluido en el remolque del CAI Móvil que instaló la Estación de Policía frente a la URI de Engativá, a pesar de haber sido remitido en varias ocasiones a la Cárcel Modelo donde no lo han recibido por falta de cupo.

Señala la Fiscal que los capturados de la Estación 21 del Aeropuerto siguen en un parque a la intemperie, en las condiciones informadas por el accionante y sin que el INPEC y las autoridades competentes adopten una decisión al respecto.

Por último, solicita declarar improcedente la acción de tutela dado que existe un pronunciamiento del 28 de enero de 2015, relacionado con la misma situación, dentro del expediente 2015-0017, Magistrado Ponente Dr. Alberto Vergara Molano, y por ello lo procedente sería tramitar el desacato (folio 177).

### **1.3.2. Unidad de Reacción Inmediata URI Kennedy**

La Jefe de Unidad comparte los fundamentos fácticos y Jurídicos contenidos en el escrito de tutela, y señala que es una situación que afecta no solo a las URI, sino además a las estaciones de Policía y las salas de la Policía Judicial SIJIN de la Policía Metropolitana de Bogotá. Sostiene que la situación encontrada por la Defensoría se deriva de la situación de hacinamiento que se viene presentando desde hace dos años *“como consecuencia de la negativa a recibir los presos cobijados con medida de aseguramiento de detención preventiva, así como a las personas capturadas para cumplimiento de pena, por parte del INPEC”* informa que las personas recluidas allí *“se hallan en condiciones muy precarias y preocupantes, algunos de ellos padeciendo graves problemas de salud”*, por lo que es necesario que se trasladen a un lugar adecuado pues las URI solo tienen celdas de paso, que no son sitios indicados para su permanencia y dar los cuidados que requieren los internos que padecen enfermedades físicas y mentales. Afirma que el hacinamiento genera condiciones de inseguridad e insalubridad y se produce porque el INPEC se niega a realizar el traslado a los centros carcelarios. El 10 de julio de 2015 en la URI de Kennedy se encontraban 53 personas, 51 de ellas con medida de aseguramiento de detención intramural y 2 para cumplir condena, superando en 3 la capacidad de la URI. Además en los remolques de los CAI móvil ubicados frente a la unidad de reacción inmediata hay 12 personas con detención preventiva en las condiciones

indicadas en la tutela, por lo que las celdas de paso se han convertido en cárceles, cuando las personas allí albergadas debían ser trasladadas a los establecimientos carcelarios. Añade que, por el sellamiento realizado por la Secretaría Distrital de Salud, las personas para judicialización son ubicadas en las estaciones de Policía y los CAI móviles. Por lo anterior solicita se conceda el amparo (folio 450).

### **1.3.3. Unidad de Reacción Inmediata URI Usaqué**

El Jefe de la Unidad solicita desestimar las pretensiones de la acción de tutela en relación con la URI de Usaqué porque en ningún aparte el accionante se refiere a esa unidad sino a otras dependencias, y en esa unidad de reacción inmediata no hay carceletas (sic) o calabozos ni personas privadas de la libertad pernoctando allí (folio 232).

### **1.3.4. Unidad de Reacción Inmediata URI Puente Aranda**

El Jefe de esta unidad de reacción inmediata informa que las URI tienen unas salas de paso cuya finalidad es mantener en custodia temporal a los capturados mientras se judicializa y decide por el fiscal delegado de turno en el término de 36 horas la situación jurídica del indiciado.

Señala que la crisis carcelaria se reactivó en el año 2013 porque en virtud de un fallo de tutela se ordenó que desde febrero de 2013, y por tres meses, no se recibieran internos en la cárcel nacional La Modelo, y luego se agravó radicalmente con el “plan reglamento” puesto en marcha en 2014 por los guardias del INPEC; así las salas de paso *“terminaron convertidas en mini cárceles sin contar ni con la infraestructura física ni con las condiciones de seguridad y sanitarias requeridas para ejercer como centro de reclusión”*.

Sostiene que hasta hace poco en los corredores y pasillos de esa Unidad habitaban personas en proceso de judicialización, pero ante las observaciones de la Secretaría Distrital de Salud los indiciados fueron enviados a las estaciones de Policía de la zona de influencia, y solo son trasladados a las URI para las diligencias judiciales. Advierte que, a pesar de la precariedad, ha procurado garantizar a los derechos fundamentales de los internos, mediante celdas diferenciadas para hombres y mujeres, alimentación diaria, destinación de un día a la visita de familiares y periódicamente se realizan jornadas de vacunación.

Aunque, dice, los detenidos legalmente no están a su cargo porque están a disposición de los jueces y, a raíz del “plan reglamento” del INPEC, bajo la custodia de la Policía Nacional, la Jefe de Unidad ha intervenido



con el fin de procurar el traslado a las cárceles y el arreglo de las instalaciones afectadas por el hacinamiento y las confrontaciones entre los internos; así mismo desde el año 2012 ha solicitado al INPEC, a sus superiores y al Ministerio de Justicia y del Derecho, la intervención ante la grave situación generada por el “plan reglamento” del INPEC, que no permite el ingreso de las personas con medida de aseguramiento a las cárceles (folios 386 a 389 ).

#### **1.3.5. Unidad de Reacción Inmediata URI Ciudad Bolívar**

La Fiscal Jefe de la Unidad señala que la falta de cupos en las cárceles el Buen Pastor, la Modelo y Distrital y demás, generó hacinamiento en las celdas de paso de las URI con las consecuencias advertidas por el accionante. Informa que en esa Unidad también se presentó una situación como la de Kennedy y Engativá, pues con una capacidad de 50 personas ingresaron 80 internos y por ello se acomodó fuera de las celdas a más de 30, quienes debieron dormir en el suelo, además dañaron los dos baños disponibles, y las deficientes condiciones dieron lugar a que 13 detenidos rompieran las tejas y se fugaran, y varios túneles fueran descubiertos y reparados. El Director del INPEC fue informado de esta situación pero no hubo respuesta. Agrega que a comienzos del año 2015 se trasladó personal a las cárceles sin embargo aún alberga a 60 afectados con medida de aseguramiento intramural y algunos de ellos no han sido trasladados desde el 27 de julio de 2014. Sostiene que se está a la espera de que el INPEC y demás instituciones resuelvan esta problemática (folios 365 a 368).

#### **1.3.6. Establecimiento Carcelario de Bogotá**

La Directora (e) del Establecimiento Carcelario de Bogotá – La Modelo-, en respuesta a la acción de tutela señaló que desde el 1º de agosto de 2014 las organizaciones sindicales del INPEC iniciaron un ‘plan reglamento’, en desarrollo del cual se impidió el ingreso a la Cárcel Modelo de Bogotá, por inexistencia de cupos para albergar más internos. Afirma que las URI son establecimientos de reclusión transitoria, de acuerdo a la Ley 1709 de 2014, que están a cargo de la Policía Nacional quien tiene bajo su responsabilidad el cuidado, custodia y respeto de los derechos fundamentales de los detenidos; igualmente, dice, corresponde a ésta institución garantizar la atención en salud de quienes se encuentren allí y trasladarlos a un hospital si presentan quebrantos de salud, ya sea a cargo de las EPS, o si no están afiliados, a través del Sisben. Por ello, a los internos de las URI, la Policía debe trasladarlos para su debida atención médica, sin que en ello tenga injerencia la Cárcel de Bogotá. En

cuanto a la calidad y cantidad de alimentación, es un asunto que corresponde al contratista y no al Establecimiento Carcelario de Bogotá.

Manifiesta que no es responsabilidad del Establecimiento Carcelario de Bogotá que se encuentren personas privadas de la libertad en las URI de Kennedy y Puente Aranda, pues en ese centro carcelario ha recibido 2499 detenidos en el primer semestre del año 2015, y es inexplicable que la Policía de esas URI no haya gestionado el traslado de esas personas a la Cárcel Distrital en donde hay cupos, máxime si se encuentran en condiciones especiales como las señaladas en la tutela. Informa que en la Cárcel Modelo de Bogotá hay 6874 internos detenidos, (4986 intramuralmente y 1890 con medidas sustitutivas en sus domicilios), cuando solo tiene capacidad para albergar a 2907 internos.

Precisa que los internos que tienen la condición de sindicados “*no pertenecen por ley al Inpec, ni a la Cárcel Modelo de Bogotá*”, por cuanto a tales instituciones solo les corresponde vigilar, custodiar y resocializar a las personas que han sido condenadas, mientras que los procesados afectados con medida de aseguramiento son responsabilidad de los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y el distrito capital, conforme al artículo 17 de la Ley 1709 de 2014; y durante muchos años la Cárcel Modelo ha recibido a estas personas sin recibir una contraprestación de parte del Distrito, como lo establece el artículo 19 de la Ley 65 de 1993.

Considera, con base en las normas citadas, que el Distrito Capital a través de la Cárcel Distrital debe encargarse de recibir a los internos de las URI y no el INPEC o la Cárcel Modelo la cual, por la negativa de la cárcel Distrital a recibir más internos, sufre condiciones de hacinamiento, cuando la responsabilidad por los detenidos es del Distrito.

Indica que la Dirección Regional del INPEC trasladó 80 internos condenados de la Cárcel Distrital para liberar cupos para los detenidos de las URI, pero éste centro no los recibió. En apoyo a sus argumentos la Directora del Establecimiento Carcelario de Bogotá informa las cifras de la capacidad de albergue y el hacinamiento que tiene en cada uno de los patios.

Por último, no comprende por qué la Policía no ha llevado a los señores Misael Cantor y Steven Rentería a las citas médicas y a éste último a las diálisis. También precisa que la utilización de vehículos y busetones para tener detenidas a las personas es parte de las políticas de la Policía y no del establecimiento carcelario de Bogotá la Modelo. (folio 241)

### **1.3.7. Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC**

El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad de Servicios Penitenciarios y carcelarios informa que ésta Unidad no es una dependencia del INPEC o una entidad equivalente, pues tiene funciones diversas e independientes.

Dice que la responsabilidad respecto de los sindicatos corresponde a las entidades territoriales, de conformidad con los artículos 17, 19 y 21 del Código Penitenciario y Carcelario y así lo corrobora la Procuraduría General de la Nación, mediante Directiva 003 del 2 de septiembre de 2014.

Sostiene que la USPEC, creada mediante Decreto 4150 de 2011 está encargada de gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de servicios, la infraestructura y brindar el apoyo logístico y administrativo requeridos para el adecuado funcionamiento de los servicios a cargo del INPEC, por manera que dentro de ese marco funcional, la USPEC no tiene competencia para prestar, vigilar o hacer seguimiento a los servicios de salud POS que presta CAPRECOM a la población privada de la libertad a cargo del INPEC. Y, en relación con los servicios que no hacen parte del Plan Obligatorio de Salud, suscribió el contrato de seguro N°00341 del 12 de diciembre de 2014, con QBE SEGUROS S.A., de conformidad con el artículo 10 del Decreto 2496 de 2012, que reglamentó el artículo 14 de la Ley 1122 de 2007.

Añade que en virtud del citado decreto el INPEC debe hacer el seguimiento y control del aseguramiento de los afiliados para garantizar el acceso oportuno y de calidad de los beneficiarios a los servicios de salud. Por ello el INPEC suscribió contratos de administración de recursos y aseguramiento del régimen subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud, con la Caja de Previsión Social de Comunicaciones CAPRECOM, para garantizar la asistencia médica a las personas privadas de la libertad.

Con la reforma introducida por los artículos 65 y 66 de la Ley 1709 de 2014, en todos los centros de reclusión debe existir una Unidad de Atención Primaria y de Atención Inicial de Urgencias en Salud Penitenciaria y Carcelaria, y el Ministerio de Salud y la USPEC deben diseñar un modelo de atención especial, integral diferenciado y con perspectiva de género para la población privada de la libertad, financiado con recursos del Presupuesto General de la Nación.

La contratación para la prestación de servicios de acuerdo a dicho modelo le corresponde al Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, pero mientras esta se realiza, los servicios se seguirán garantizando conforme a la normativa anterior a la Ley 1709, esto es, el Decreto 2496 de 2012, a través de CAPRECOM EICE, y el INPEC es el encargado del seguimiento a los servicios que presta esta EPS.

En relación con la infraestructura sostiene que la USPEC no cuenta con recursos para generar cupos adicionales a los que ya se encuentra implementando en asocio con el INPEC, por lo que para la ampliación de cupos se requiere que Planeación Nacional y el Ministerio de Hacienda asignen los recursos suficientes a esa entidad para la creación, organización y mantenimiento de los establecimientos de reclusión, conforme al artículo 16 de la Ley 1709 de 2014.

Añade que la entidad no puede realizar obras que no estén en el presupuesto por lo que para ordenar obras de infraestructura a través de acciones constitucionales, debe vincularse al Ministerio de Hacienda y al Departamento Nacional de Planeación con el fin de que suministren los recursos necesarios.

También informó que en virtud del artículo 48 de la Ley 1709 de 2014 la USPEC tiene a su cargo la alimentación de las personas privadas de la libertad. Por ello, con base en el Decreto 4150 de 2011, celebró el contrato 361 del 23 de diciembre de 2014, con la Unión Temporal Servialimentar – 2014 para el suministro de alimentación a los internos a cargo del INPEC en los establecimientos de reclusión del orden nacional, militar y estaciones de Policía. En desarrollo de la supervisión a este contrato, la Subdirección de Suministro de Servicios de la USPEC hizo acompañamiento a la distribución de la ruta de la localidad de Engativá y Puente Aranda y se socializaron los hallazgos para que se adoptaran las medidas correctivas que luego serían verificadas. De esta gestión aportó prueba documental.

Adicionalmente resalta que el INPEC, de acuerdo al artículo 19 numeral 13 del Decreto 4151 de 2011, a través de la Subdirección de Atención en Salud, supervisa que la alimentación de la población privada de la libertad cumpla con las condiciones mínimas, para lo cual instituyó en cada establecimiento un comité de seguimiento al suministro de alimentación COSAL, creado mediante Resolución 3764 del 21 de noviembre de 2013.

Concluye que la acción de tutela respecto de la USPEC no debe prosperar pues ha cumplido con la entrega oportuna de alimentos a los internos que se encuentran en las estaciones de Policía y las URI de Bogotá, y ha atendido todas sus obligaciones (folio 269).

#### **1.3.8. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC**

En respuesta a la solicitud de tutela este instituto indica que no ha vulnerado los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en Unidades de Reacción Inmediata – URI y en Estaciones de Policía; y que la situación de hacinamiento debe resolverse en concurso con los demás entes que hacen parte del Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario.

Informa que al verificar la situación de las personas mencionadas en el escrito de tutela encontró que: Karol Vanessa Quintero Vargas está detenida desde el 2 de julio de 2015 a cargo de la reclusión de mujeres de Bogotá y el señor José Ferney Medina Ramírez se encuentra recluso en el Establecimiento Carcelario Bogotá desde el 30 de junio de 2015, lo cual demuestra que en la medida de lo posible se realizan los traslados a los establecimientos de reclusión del INPEC, e indica que están haciendo las gestiones necesarias para cumplir las órdenes dadas por la Corte en la sentencia T-388 de 2013, así como lo dispuesto por el Consejo Superior de la Judicatura – Sala Jurisdiccional, en fallo del 21 de agosto de 2014, que fijó un plazo de un año para solucionar la situación de hacinamiento.

Añade que las entidades territoriales deben atender a los detenidos preventivamente y por ello solicita su vinculación a efecto de que se hagan cargo de estas personas para evitar que las URI y las estaciones de Policía colapsen (folio 345).

#### **1.3.9. Ministerio de Justicia y del Derecho**

La Directora de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho solicita desvincular a esa entidad de la acción de tutela por falta de legitimación por pasiva, por cuanto los hechos se refieren al cumplimiento de funciones de entidades distintas al Ministerio de Justicia y del Derecho. La prestación del servicio de salud compete a CAPRECOM EICE y la responsabilidad por las condiciones de infraestructura compete a la USPEC, y en ello no tiene injerencia el Ministerio de Justicia y del Derecho, dado que la USPEC es la encargada de la construcción y adecuación de la infraestructura de los establecimientos penitenciarios, la dotación de artículos de primera necesidad para los internos y garantizar su alimentación, de acuerdo con

el artículo 5 del Decreto 4150 de 2011 y el artículo 16 de la Ley 65 de 1993.

Además, todo lo relacionado con las condiciones de los establecimientos penitenciarios y carcelarios, cuerpo de custodia y vigilancia, y traslado de internos incumbe exclusivamente al INPEC, entidad encargada de la asignación de cupos en los establecimientos penitenciarios, así como de hacer prevalecer y respetar la dignidad humana al interior de los establecimientos de reclusión. Precisa que ese ministerio no es superior del INPEC o de la USPEC, frente al cumplimiento de decisiones judiciales.

Informa que el Ministerio de Justicia y del Derecho ha trabajado con el INPEC para efectuar las altas y los traslados de los internos reclusos en las URI y las estaciones de Policía de Bogotá, a los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país.

Con base en el artículo 18 de la Ley 65 de 1993, 17 de la Ley 1709 de 2014 y la Directiva 03 de 2014 de la Procuraduría General de la Nación, pide que se involucre a los entes territoriales para que contribuyan a superar el problema, por cuanto es a ellos a quienes les corresponde la creación sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad. Resalta que los establecimientos a cargo de las entidades territoriales deben destinarse a la reclusión de las personas afectadas con medida de aseguramiento de detención preventiva (folio 332).

#### **1.3.10. Ministerio de Salud y Protección Social**

El Director Jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social afirma que esa entidad no es responsable de la prestación de servicios de salud de los internos ni tiene dentro de sus funciones adelantar los procesos de aseguramiento de la población reclusa a cargo del INPEC. Señala que las personas privadas de la libertad pueden recibir atención en salud en cualquiera de tres condiciones:

i) **Como interno de establecimiento carcelario del orden departamental, distrital o municipal a cargo de los entes territoriales correspondientes, que está sujeta a las condiciones de operación del régimen subsidiado.** La responsabilidad de atender y sufragar los costos por el servicio de salud incluido en el POSS se encuentra a cargo de la respectiva EPSS y en lo No POS, corresponde al ente territorial, de

conformidad con la Ley 715 de 2001, quien pagará al prestador por los servicios que brinde.

ii) **Como afiliado al régimen contributivo, subsidiado o a algún régimen de excepción.** En este caso los internos conservarán dicha afiliación, siempre que cumpla con los requisitos para el efecto y las EPS del régimen contributivo y las entidades aseguradoras en los regímenes exceptuados son los responsables directos de la prestación de los servicios de salud y el pago de los mismos, para lo cual deben coordinar su gestión con el INPEC. Si la atención se da por una EPS-S del orden nacional con la que el INPEC tenga contrato ésta podrá hacer el recobro a la aseguradora por la atención, y

iii) **Como población reclusa a cargo directamente del INPEC** en establecimiento de reclusión del orden nacional. En el Decreto 2496 de 2012 se establecieron las normas para el aseguramiento de la población reclusa, el cual establece que la afiliación por el INPEC se hará al régimen subsidiado a través de una o varias EPS públicas o privadas, que determine la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC. La atención se deberá garantizar a través de las EPS autorizadas para ello, con base en los listados censales del INPEC, conforme al artículo 3 del Decreto 2496, pues toda persona reclusa en un establecimiento carcelario a cargo del INPEC sin afiliación a seguridad social debe pertenecer al Régimen Subsidiado de Salud y recibir los servicios del asegurador contratado.

Indica que para tal efecto la EPS y el INPEC deben elaborar y adoptar un manual técnico para la prestación de los servicios de salud, que debe contener como mínimo el modelo de atención y los mecanismos de referencia y contrareferencia de los pacientes, y habilitar las áreas de sanidad de los establecimientos para prestar los servicios de salud. (folio 347)

#### **1.3.11. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.**

La representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicita desvincular a la entidad por existir falta de legitimación por pasiva pues los hechos no se relacionan con las funciones asignadas a ese ministerio en el Decreto 4712 de 2008. Añade que en el marco de sus competencias en materia presupuestal y administrativa frente a las entidades encargadas de vigilar y custodiar a los internos en los centros carcelarios y penitenciarios del país ha cumplido a cabalidad sus deberes. Señala que dado que el INPEC es una sección del Presupuesto General de la Nación, cualquier partida presupuestal que requiera para cumplir con su misión,

en la cual está contemplada la solución a los problemas que denuncia el tutelante, debe ser tramitada como lo disponen las normas presupuestales respectivas (folio 234).

### **1.3.12. Policía Metropolitana de Bogotá**

El Jefe de la Oficina de Asuntos Jurídicos MEBOG da respuesta a la acción de tutela mediante escrito radicado el 17 de julio de 2015. Informa que a la fecha existe hacinamiento en las Unidades de Reacción Inmediata URI y las estaciones de Policía adscritas a la Policía Metropolitana de Bogotá, pero los internos nunca han recibido tratos crueles, inhumanos o degradantes de parte de los policías de custodia.

Aunque no deben tener retenidos en las Estaciones de Policía porque no son unidad carcelaria y carecen de la infraestructura adecuada para ello, las autoridades judiciales que disponen la reclusión en las estaciones son las que desconocen con esas órdenes los derechos humanos y al cuerpo policial le ha tocado asumir una función que en realidad le corresponde al INPEC.

Afirma que ***“si se presenta el hacinamiento en las URI toca llevarlos al parque a la intemperie, lo cual no se puede entonces por salud nos toca ubicarlos en los CAI móviles, en camiones, que tampoco son prenda ni de garantía, ni de respeto al ser humano, porque no hay donde más poder albergarlos”***. Esta situación genera riesgo para la comunidad y para los policías que cuidan a los detenidos y condenados, quienes, además tampoco pueden tener visita conyugal.

Sostiene que desde 2012, cuando por la crisis se cierran los establecimientos carcelarios, la Policía Nacional debió asumir la custodia de las personas privadas de la libertad. En el año 2014 se adelantó el plan reglamento por el INPEC, que llevo a que los internos fueran acomodados en las Estaciones de Policía en donde se amotinaron y causaron daños, por lo que policías de los cuadrantes tuvieron que reforzar la vigilancia de los retenidos.

Añadió que en enero de 2015 la guardia del INPEC levantó el ‘plan reglamento’, y se realizó el traslado de la mayoría de los capturados, pero no de todos porque el Director de la Cárcel Modelo indicó que los cupos en ese centro esta restringidos por un fallo de tutela que no permite superar el tope establecido. Posteriormente se determinó la asignación de 30 cupos distribuidos de manera equitativa en la Cárcel Nacional Modelo, pero luego el director restringió más la disponibilidad, por lo cual para julio de 2015 existe hacinamiento en las salas de retención



transitoria “*por el represamiento de 456 capturados imputados hombres, con medida de aseguramiento intramural dirigida a la cárcel modelo.*”

Para la atención en salud informa que ha solicitado al INPEC que la EPS CAPRECOM brinde asistencia sanitaria, pero no ha sido posible porque solo la brindan a los internos bajo la custodia y responsabilidad del INPEC, por ello acudió a la Secretaría Distrital de Salud, que también adujo que la responsable es CAPRECOM, pero esta EPS dice que solo atiende a las personas bajo custodia del INPEC. De otra parte indica que la alimentación de las personas detenidas en las URI es deficiente e insuficiente.

Informa que en la URI de Engativá hay hacinamiento y que en los CAI móviles y buses están reclusas personas capturadas que no se han trasladado a las cárceles adscritas al INPEC porque no hay cupo disponible, y que el INPEC responde que ellos no tienen a cargo esas personas, y es así porque no las quieren recibir.

El Jefe de la Oficina de Asuntos Jurídicos MEBOG también afirma que en la URI de Kennedy hay 12 personas en condición de hacinamiento. Según informaron los custodios de la URI el señor Misael Cantor, ingreso allí el 28 de mayo de 2015 por orden de un Juzgado de Control de Garantías, al ingresar informó que padece una enfermedad cardiaca, se le permite ingreso de medicamentos y se deja esta consigna. Precisa que éste interno no ha solicitado ser conducido a ningún centro médico y continúa privado de la libertad en las instalaciones de la URI porque existe hacinamiento en la cárcel modelo hacia la cual va dirigida la boleta de detención, no obstante requerir de un sitio más adecuado para su detención. También señala que el señor Stiven Renteria Abadia ingresó a la URI el 28 de abril de 2015 y el 18 de mayo siguiente salió, bajo custodia de patrullero, hacia el hospital de Kennedy para prestarle la atención médica porque padece insuficiencia renal crónica y requiere tratamiento periódico. Éste interno también permanece en la URI porque no ha sido trasladado a la Cárcel Nacional Modelo por el hacinamiento que aún existe allí.

En relación con las personas confinadas en el CAI móvil informa que Karol Vanessa Quintero Vargas fue capturada el 24 de marzo de 2015, no ingresa a la sala de paso de la URI porque se encuentra a la máxima capacidad por ello permanece en la parte externa bajo la custodia de uniformados de la Estación de Policía de Kennedy. Esta señora es trasladada el 26 de junio de 2015 al Centro Carcelario el Buen Pastor. El interno José Ferney Medina también permaneció en la parte externa hasta su traslado el 30 de junio de 2015.

Solicita que no se suspenda el uso de remolques porque ello congestionaría las URI, pero que si se ordene el traslado inmediato a los centros carcelarios de quienes se encuentren en las celdas temporales de las Estaciones de la MEBOG, dado que es al INPEC a quien le corresponde garantizar la privación de la libertad de los sindicados y condenados en condiciones dignas y propender por la prestación de los servicios de salud y alimentación adecuada.

Por último, manifiesta que a través de los canales de comunicación que ya existen se brinda la información sobre los capturados albergados en las URI y los CAI, y que las mesas de trabajo realizadas con el concurso de la Administración Distrital, han permitido el traslado de reclusos de la Cárcel Distrital a otras de municipios cercanos para abrir cupos a 150 personas que se encontraban detenidas en las URI y CAI. Concluye que la Policía Metropolitana de Bogotá no ha vulnerado los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad por lo que solicita se declare improcedente la acción de tutela (folios 352 a 364).

#### **1.3.13. Comando de la Estación de Policía de Usaquén**

El Comandante de la Estación de Policía de Usaquén señala que la Policía no ha vulnerado el derecho al debido proceso porque su función no es manejar procesos ni administrar justicia, sino colaborar con ella. Indica que no son centro carcelario, tampoco tienen salas de detenidos, calabozos ni las condiciones para albergar a personas privadas de la libertad en las Estaciones de Policía. Aunque algunas veces funcionarios judiciales ordenan tener detenidos en las estaciones de policía esa medida es violatoria de toda dignidad y trato humano. Por último pide se declare que existe legitimación en la causa por pasiva de la Policía Nacional porque es el INPEC el competente para efectuar la reseña y traslado del detenido al lugar de cumplimiento de la condena.

#### **1.3.14. Alcaldía Mayor de Bogotá**

La Alcaldía Mayor de Bogotá, a través de la Subdirección de Defensa Judicial indicó que con fundamento en el artículo 88 del Decreto Distrital 654 de 2011 dio traslado por competencia de la acción de tutela a la Secretaría Distrital de Salud, y pide desvincular al Distrito pues no ha vulnerado ningún derecho fundamental invocado por el accionante. (folio 449)

#### **1.3.15. Secretaría Distrital de Salud de Bogotá D.C.**

La jefe de la oficina asesora Jurídica de la Secretaría de Salud del Distrito informa que verificado el sistema de seguridad social en salud encontró la evidencia de afiliación de los internos señalados en el escrito de tutela al sistema de seguridad social en salud, así:

| Nombre                  | Entidad                | Estado Afiliación      |
|-------------------------|------------------------|------------------------|
| Johan Reyes Pinto       | ‘Registra una usuaria’ | ‘Registra una usuaria’ |
| Jairo Orrego Vélez      | Saludcoop              | Activo                 |
| Edinson Espinosa Monroy | Capital Salud          | Activo                 |
| Misael Cantor           | Nueva EPS              | Activo                 |
| Stiven Renteria Abadía  | Comparta Choco-Quibdó  | Activo                 |
| Karol Vanessa Quintero  | Compensar              | Activo                 |
| José Ferney Medina      | Capital Salud          | Activo                 |

Precisa que Karol Vanessa Quintero, Misael Cantor y Jairo Urrego Vélez registran en el régimen contributivo y en estos eventos son las EPS las que deben garantizar la atención en salud de manera oportuna y completa; y que los usuarios privados de la libertad están exentos de copago, de conformidad con el artículo 5 del Decreto 2496 de 2012.

La representante de la Secretaría Distrital de Salud solicita la desvinculación de la entidad por falta de legitimación por pasiva para resolver sobre las peticiones aducidas por el accionante, dado que la cobertura en salud de las personas que están en la URI y van a ser trasladadas a un establecimiento carcelario del nivel nacional le corresponde al INPEC. Mientras se oficializa la afiliación a la EPS que asigne el INPEC, es responsabilidad de éste garantizar los servicios de salud que requieran. Agrega que venido realizando visitas a esas unidades, de las cuales se deja constancia en acta, en el marco del proyecto vigilancia intensificada “Centros carcelarios y salas de retenidos”. Concluye que esa Secretaría no ha incurrido en afectación de derecho alguno (folio 401).

**1.3.16. Secretaría de Gobierno de Bogotá y Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres**

A través de la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, la Secretaría de Gobierno solicita su desvinculación por ausencia de legitimación por pasiva dado que no tiene la representación de la Policía Metropolitana de Bogotá ni de alguna entidad vinculada a la acción de tutela y tampoco ha

incurrido por acción u omisión en violación de los derechos fundamentales aducidos por la parte accionante. Señala que la Secretaría de Gobierno ha trabajado a favor de los derechos fundamentales de las personas reclusas (folio 430).

Posteriormente la misma funcionaria, en representación de la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres allega informe de la Directora de éste establecimiento y solicita declarar improcedente el amparo porque su representada ha obrado en cumplimiento de sus funciones y competencias legales. En dicho informe se evidencia que la Administración Distrital efectuó en abril de 2015 una mesa de trabajo para determinar las acciones encaminadas al cumplimiento de la sentencia T-388 de 2013. En esa oportunidad se fijaron compromisos como el traslado de personas condenadas allí reclusas a establecimientos a cargo del INPEC y la asignación de los cupos liberados a la recepción del mismo número de detenidos que se encontraban en las URI y estaciones de policía. Para el 10 de julio de 2015, esa Cárcel había recibido a 88 procesados, y ofreció 30 cupos adicionales para descongestionar las URI. Así mismo informó que en la medida que se liberen cupos recibirá los provenientes de las URI y las estaciones de policía. Por último indica que por normas urbanísticas solo puede recibir procesados por delitos de menor impacto (folio 556).

### **1.3.17. Caja de Previsión Social de Comunicaciones - CAPRECOM EICES**

Luego de proferirse el fallo de tutela de primera instancia la Líder Proyecto Caprecom – INPEC, de CAPRECOM informó que de acuerdo al Decreto 2496 de 2012 no es posible que esa entidad atienda a los accionantes porque solo los reclusos Karol Vanesa Quintero Vargas y José Ferney Medina hacen parte de la población privada de la libertad autorizada por la ley para recibir atención de Caprecom y aparecen activos en sus bases de datos. Sostiene que esa entidad no puede atender a las personas reclusas en las URI, las estaciones de policía y calabozos del CTI, porque ellos están bajo la custodia y responsabilidad de la Policía Nacional, el CTI y la Fiscalía. Indica que dadas las condiciones de la población reclusa CAPRECOM EICE presta la atención en salud de manera intramural por los servicios de baja complejidad, a través del régimen subsidiado.

Informa que revisada la base de datos única de afiliados del FOSIGA Karol Vanessa Quintero y José Ferney Medina Ramírez están activos, y respecto de los demás:

- Johan Reyes Pinto no aparece en la base de datos, y en el reporte de Fosiga con número de cédula aparece otra persona.
- Jairo de Jesús Orrego Vélez, no registra en la base de datos y se encuentra afiliado al régimen contributivo activo en EPS SALUDCOOP.
- Edison Yojan Espinosa Monroy está retirado de la base de datos y aparece como afiliado activo al régimen subsidiado EPS Capital Salud.
- Misael Cantor no está registrado en su base de datos. Está como afiliado activo del régimen contributivo en la NUEVA EPS S.A.
- Stiven Rentería Abadía registra como retirado y multiafiliación en sus bases de datos. Aparece como activo en el régimen subsidiado en EPS Cooperativa de Salud Comunitaria Comparta.

De otra parte manifiesta que la afiliación a la EPS y la programación para prestar servicios de salud a los internos es responsabilidad del INPEC. Por ello, Caprecom no puede brindar atención a los usuarios que no aparezcan como afiliados a sus bases de datos. Dado que esa entidad maneja recursos públicos para atender a sus afiliados no puede destinarlos para brindar atención a quienes no lo son porque pueden ser sometidos a acciones penales por peculado. Por último afirma que CAPRECOM EICES no ha vulnerado ni puesto en peligro los derechos fundamentales de los accionantes (folio 692).

### **1.3. Decisiones de tutela que se revisan**

Son objeto de revisión los fallos dictados por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá el 15 de julio de 2015 y por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura el 26 de Agosto de 2015, mediante los cuales se accedió al amparo solicitado por el Defensor Delegado para la Política Criminal y Penitenciaria, a favor de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en las instalaciones Unidades de Reacción Inmediata, las estaciones de Policía y vehículos aledaños a éstas.

#### **1.3.1. Sentencia de Primera Instancia**

El Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá en sentencia del 15 de julio de 2015<sup>1</sup> concedió la tutela de los derechos fundamentales a no ser sometido a tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes, al reconocimiento de la dignidad humana, a la salud y a la alimentación adecuada, solicitada por el Defensor Delegado para la Política Criminal y Penitenciaria de la Defensoría del Pueblo a favor de Johan Reyes Pinto, Jairo Orrego Vélez y Edinson Espinosa Monroy, detenidos en la URI de Engativá, y Misael Cantor, Stiven Rentería Ababidía, Karol Vanessa Quintero Vargas, y José Ferney Medina, internos en la URI de Kennedy, y demás personas recluidas en las Unidades de Reacción Inmediata – URI y Estaciones de Policía de Bogotá. Esta decisión se fundamenta en que:

a) El Estado es responsable de las personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria, así como de los que se encuentran en centros carcelarios, quienes, por la medida que los afecta, tienen una limitación de sus derechos porque su sostenimiento ya no depende de sus propios medios económicos.

b) Las URI y las estaciones de policía presentan un alto grado de hacinamiento por el aumento de la criminalidad y la insuficiente infraestructura carcelaria, lo que ha obligado al uso de carpas, buses y CAI móviles como lugares de detención. Esta situación se agudiza por el plan reglamento y si bien se adoptaron medidas de contingencia luego de levantada esa medida por el acuerdo entre el Gobierno y el INPEC, resultan insuficientes porque la situación de sobrepoblación en tales lugares continua, así como los problemas de insalubridad, inseguridad y demás asociados a ello.

c) Aunque se han realizado acciones, el hacinamiento en los centros carcelarios y penitenciarios adscritos al INPEC subsiste y ha dado lugar a que, en cumplimiento de lo señalado en la sentencia T-388 de 2013 de la Corte Constitucional, se restrinja el ingreso al establecimiento carcelario La Modelo para mitigarlo, medida que impacta en las URI y las estaciones de policía, en donde deben permanecer personas con detención preventiva intramural o domiciliaria e incluso condenados, en improvisados espacios que no cuentan con las condiciones mínimas para llevar una vida digna, poder descansar, contar con baterías sanitarias adecuadas, desinfectadas, aire libre y seguridad. Recuerda el *a quo* que la medida de privación de la libertad personal no implica la afectación de otros derechos.

---

<sup>1</sup> Folios 486 a 555

d) Se estableció que en las URI y las estaciones de policía hay personas que llevan periodos prolongados allí, aunque su estadía no debiera superar las treinta y seis horas conforme al artículo 28 de la Constitución y la Ley 1709 de 2014.

e) Sobre el servicio de salud indicó que CAPRECOM EICE se sustrajo de intervenir dentro de la acción de tutela por lo que debe aplicarse la presunción de veracidad conforme al artículo 20 del Decreto 2591 de 1991 y, con base en ello, concluir que esa EPS es renuente a prestar atención médica a los internos en las URI y estaciones de policía de manera injustificada. Considera que CAPRECOM EICE está obligada a prestar atención a las personas internas en centros carcelarios adscritos al INPEC y a los ubicados en las URI, por cuanto el Decreto 2496 de 2012 no hace distinción entre unos y otros.

Sostiene el juez constitucional que la atención en salud de estas personas compete al INPEC y a CAPRECOM EICE, pero también a la USPEC que, conforme al Decreto 4150 de 2011, debe gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de los servicios para el adecuado funcionamiento de la gestión penitenciaria a cargo del INPEC. Por lo anterior, tanto esas entidades como la Secretaría Distrital de Salud, el Ministerio de Salud y la Alcaldía Mayor de Bogotá, en el marco de sus competencias, deben adoptar las decisiones necesarias para superar la grave situación y diseñar una estrategia unificada encaminada a la modernización y humanización del sistema penitenciario.

f) En relación con el servicio de alimentación, con base en lo señalado en la sentencia T-388 de 2013, el a quo indicó que, sin restar credibilidad a lo descrito en la solicitud de tutela, es necesario que el INPEC y la USPEC verifiquen el cumplimiento de los compromisos adquiridos por la Unión Temporal Servialimentar en el contrato de suministro, porque no tiene certeza sobre que las raciones suministradas a los internos de las URI y de las estaciones de policía sean insuficientes, no aptas para el consumo humano o recibidas tardíamente.

Con base en lo anterior, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá concedió el amparo y ordenó: i) al Director del INPEC que en un plazo de un mes traslade a las personas con medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento carcelario y las condenadas que estuvieren en la URI y estaciones de Policía de Bogotá a los centros carcelarios donde deben permanecer; ii) a CAPRECOM EICE y a la USPEC, que en asocio con la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá coordinen la atención en salud de esas personas; iii) CAPRECOM EICE, la USPEC, la Secretaría Distrital de

Salud de Bogotá, el Ministerio de Salud y la Alcaldía Mayor de Bogotá deben adoptar las determinaciones necesarias, prioritarias y efectivas para conjurar la situación que afrontan las personas privadas de la libertad en las URI y/o Estaciones de Policía de la ciudad y, a través de mesas de trabajo, deben elaborar políticas para modernizar y humanizar el Sistema Penitenciario y Carcelario mediante planes a corto, mediano y largo plazo que atiendan a las necesidades de la población con medida de aseguramiento que implique privación de la libertad; y el INPEC y la USPEC deben verificar el cumplimiento de las obligaciones de la unión temporal Servialimentar derivadas del contrato de suministro de alimentos N° 361 de diciembre de 2014.

### **1.3.2. Impugnaciones presentadas**

#### **Estación de Policía de Usaqué**

El Comandante de la Estación de Policía de Usaqué impugna el fallo proferido el 15 de julio de 2015, al considerar que no ha violado el debido proceso porque *“no lleva ningún proceso ni a favor ni en contra, del señor accionante, ya que no es función de la policía – Estación de Policía de Usaqué (administrar justicia) dirimir conflictos respecto a la propiedad, pues u función es colaborar con la recta administración de justicia”* y añade que las estaciones de Policía no son centros carcelarios, porque carecen de las condiciones para albergar personas, tampoco tienen salas de detenidos ni calabozos. Agrega que cuando la autoridad judicial le ha ordenado tener a las personas cumplen con esa orden, pero no tiene relación con los hechos relatados por el tutelante. (Folio 619)

#### **Ministerio de Salud y Protección Social**

El apoderado del Ministerio solicita se revoque el numeral tercero del fallo impugnado en lo que respeta a las medidas que debe adoptar el Ministerio de Salud y Protección Social con fundamento en los mismos argumentos planteados al contestar la solicitud de tutela, relacionados con que dentro de sus funciones no está ser prestador de servicios de salud y los cuales reproduce en el libelo de impugnación. (Folio 733)

#### **Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC**

La USPEC solicita se revoquen las órdenes dadas en los puntos 2 y 4 del numeral segundo de la parte resolutive, en cuanto impone obligaciones a la USPEC para garantizar la atención en salud y el derecho a la alimentación de la población privada de la libertad.



Sostiene que la decisión del a quo no se articula con las competencias de las entidades territoriales ni con la sentencia T-388 de 2013 que declaró nuevamente el estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario. Afirma que la USPEC *“no tiene competencia ni para prestar, vigilar o hacer seguimiento al servicio de salud POS que presta CAPRECOM EPS a la población privada de la libertad a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC, y en lo que corresponde a los servicios de salud no incluidos en dicho plan, NO POS, dio cumplimiento a lo establecido en el artículo 10 del Decreto 2496 de 2012, suscribiendo el contrato de seguro N°000705248099 de fecha 11 de diciembre de 2014 con QBE SEGUROS S.A.”* Advierte que el seguimiento al servicio de salud que presta CAPRECOM EPS es un deber del INPEC, y que el nuevo esquema de atención previsto en la Ley 1709 de 2014 está siendo elaborado por la USPEC y el Ministerio de Salud y su implementación será gradual y progresiva como lo dispone esa normativa. Sobre éste tema concluye que la USPEC no puede cumplir funciones relacionadas con la prestación del servicio de salud porque no han sido asignadas por la ley.

En materia de infraestructura sostiene que las autoridades locales deben destinar presupuesto para atender a la población sindicada y condenada y así lo advierte la Procuraduría General de la Nación en la Directiva 003 del 2 de septiembre de 2014. Añade que la USPEC no puede cumplir las órdenes judiciales si no están dentro del presupuesto, el cual, para el año 2015 fue menor al que la Unidad solicitó, por lo cual se necesita del concurso del Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación porque sin presupuesto asignado no pueden acatarse las decisiones judiciales que dispongan la realización de obras de infraestructura.

En relación con el suministro de alimentación a los detenidos en las URI y Estaciones de Policía indica que ha asumido la prestación de servicio para lo cual suscribió el contrato 361 de 2014 con la Unión Temporal Servialimentar – 2014 cuya ejecución está bajo la supervisión de la Subdirección de suministro de servicios de la USPEC, dependencia que ha realizado visitas de inspección y verificación de alimentos. Además, el INPEC a través del comité COSAL debe realizar el seguimiento al cumplimiento del servicio de alimentación, gramaje, horarios y calidad, entre otros aspectos. Para el caso en estudio indica que la USPEC no ha recibido ninguna sugerencia de alimentación del comité COSAL, por el contrario el INPEC está satisfecho con los alimentos entregados.

Finalmente señala el representante de la UPEC que en éste caso existe otro medio de defensa judicial y no está acreditado un perjuicio

irremediable que haga procedente el amparo, *“como quiera que las afirmaciones en las que el accionante funda el mismo, son meras afirmaciones subjetivas, que ni siquiera pueden ser calificados de indicios que puedan acreditar la grave e inminente violación de los derechos que se invocan en la acción de tutela”*. (Folio 738)

### **Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria de la Defensoría del Pueblo.**

El Defensor Delegado impugna la decisión porque: i) considera que omitió pronunciarse sobre la solicitud de suspender inmediatamente el uso de remolques, autobuses y lugares públicos como lugares de detención transitoria; ii) el término de un mes para realizar los traslados de las personas privadas de la libertad que se encuentren en las URI y Estaciones de Policía a los establecimientos carcelarios y penitenciarios correspondientes aplaza la protección de la garantía de los derechos que debe ser de inmediato cumplimiento y desconoce el antecedente fijado en la sentencia T-388 de 2013 según el cual está prohibida la permanencia de una persona por más de 36 horas en las URI y Estaciones de Policía; iii) La sentencia impugnada no precisó cuál es el modelo de atención en salud que debe aplicarse a esta población retenida en las URI y actualmente la atención a través del régimen subsidiado es nula y mediante el régimen contributivo es intermitente porque no hay personal de la Policía que realice los traslados para las citas médicas. Añade que si bien en el numeral 2.2., de la parte resolutive del fallo se ordena coordinar la prestación del servicio, no se hace ninguna relación al modelo de atención cuya definición debe imponerse en la sentencia porque de otra forma caerá en una discusión interminable sobre los responsables de la prestación del servicio de salud a los retenidos en las URI; iv) finalmente advierte que no se estableció un término para el cumplimiento de las órdenes dadas en los numerales 2, 2.1, 2.2, 2.3, y 2.4, lo cual resulta necesario para que sean idóneas y eficaces para la protección de los derechos fundamentales de los retenidos. (Folio 757)

### **Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC**

La representante del INPEC indica que en cumplimiento de lo dispuesto por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura en sentencia del 21 de agosto de 2014 se encuentra adelantando gestiones para superar la situación de hacinamiento en el Establecimiento carcelario “La Modelo” de Bogotá, en el plazo de un año fijado en dicho fallo, pero no ha sido posible reducir el hacinamiento. Dado que es prioritario atender esta situación solicita *“se disponga de medidas necesarias a fin de que el cumplimiento de esta sentencia no*

*implique desatender lo ordenado por la SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA - CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA” (Folio 764)*

### **La Secretaría de Salud del Distrito de Bogotá**

La representante de la Secretaría Distrital de Salud impugna el fallo de primera instancia porque le ordena coordinar con CAPRECOM y la USPEC la prestación del servicio de salud, cuando ésta es responsabilidad del INPEC y de CAPRECOM EPSS, desde el momento en que se les privó de la libertad, de conformidad con el Decreto 2496 de 2012. Indica que la prestación de servicios del POS y lo NO POS deben ser asumidos por el INPEC, conforme al artículo 10 ejustem. Por lo anterior considera que respecto de esa Secretaría existe falta de legitimación en la causa por pasiva. Añade que no se puede endilgar responsabilidad respecto de la situación sanitaria de las personas reclusas en URI y estaciones de Policía dado que esa Secretaría ha venido realizando visitas de Inspección, Vigilancia y Control sobre los factores de riesgo para la salud. (Folio 710)

### **Caja de Previsión Social de Comunicaciones - CAPRECOM**

En el escrito de impugnación Caprecom EPSS indica que no es responsabilidad de esa entidad la atención de las personas sindicadas y procesadas que no están bajo la custodia del INPEC, de acuerdo con el objeto del contrato N°092 de 2011 y Acta modificatoria N°1 suscrito entre CAPRECOM EPS e INPEC, mediante el cual CAPRECOM se obliga para con el INPEC a prestar los servicios de salud POS-S de baja complejidad a la población reclusa que se encuentra en los establecimientos de reclusión a cargo del INSTITUTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC, y en lo demás reproduce los argumentos planteados al contestar la acción de tutela, luego de proferido el fallo de primera instancia<sup>2</sup>.

### **1.3.3. Sentencia de Segunda Instancia**

Al decidir la impugnación presentada por el Ministerio de Salud, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, la Secretaría de Salud del Distrito de Bogotá, de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones – CAPRECOM y de la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria de la Defensoría del Pueblo, la Sala Jurisdiccional

---

<sup>2</sup> Cdo. 2ª. Instancia folios 1 a 4

Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura mediante fallo del 26 de Agosto de 2015, confirmó la procedencia del amparo y dispuso adicionar la sentencia proferida el 15 de julio de 2015 en el sentido de ordenar a la Policía Metropolitana del Distrito de Bogotá, dar cumplimiento de acuerdo a sus funciones y competencias a las orientaciones emitidas por la Corte Constitucional en las sentencias T-388 de 2013, en los términos y plazos allí señalados, para que el estado de cosas inconstitucional declarado no se traslade a las Unidades de Reacción Inmediata y estaciones de Policía de Bogotá. Lo anterior al considerar que en éstos lugares se replican las situaciones de violación permanente de los derechos humanos de las personas internas en los establecimientos carcelarios.

Consideró el *ad quem* que las pruebas demuestran que en las cinco URI de Bogotá existe hacinamiento, personas durmiendo en los pasillos, esposados a las barandas y escaleras, y enfermos en condiciones de higiene precarias. La falta de albergue hizo que en la localidad de Engativá se habilitara un parque para los retenidos que en las noches alojaban en carpas. Además, de acuerdo a la información suministrada por la Defensoría la alimentación dada a estos detenidos es insuficiente porque no entregan tres alimentos diarios y cuando lo hacen las porciones son insuficientes y los alimentos llegan en mal estado.

Para la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura la vulneración del derecho a la salud está acreditada con la información sobre omisión de atención en terapias, a personas con patologías psiquiátricas, y que cuando se recibe por el servicio de urgencias, no suministra los medicamentos necesarios.

Estas circunstancias, señala el fallo, desconocen la obligación estatal de garantizar a las personas privadas de la libertad condiciones dignas y respeto por sus derechos fundamentales.

#### **1.4. Pruebas que obran dentro del expediente**

Al expediente fueron allegados los siguientes elementos probatorios:

- Registro fotográfico de la visita realizada por la Defensoría del Pueblo a las instalaciones de las URI de Engativá y de Kennedy el 25 de junio de 2015, en donde se observan personas dentro de un remoque, en un vehículo, en un parque donde está instalada una carpa de acampar, un hombre con una sonda y una botella plástica con contenido líquido.

- Fotocopia de la Boleta de Detención N° 058 de Oscar Johan Reyes Pinto, en la cual se indica que fue capturado el 20 de mayo de 2015 y solicita mantener privado de la libertad en el centro carcelario que disponga el Inpec. Señala el documento que *“se deja a disposición del centro de servicios judiciales de paloquemao en el centro carcelario que disponga el Inpec”* (folio 181).
- Copia del Oficio 160-1-1 GALIM-5615 del 2 de junio de 2015, mediante el cual el Subdirector de Suministro de Servicios solicita al contratista UT SERVIALIMENTAR 2014 implementar las acciones propuestas en su plan de mejora frente a lo requerido en la visita realizada el 27 de marzo de 2015 a las Estaciones de Policía (folio 285).
- Copia del Oficio 160-1-1 GALIM-3240 del 6 de abril de 2015 dirigido a UT SERVIALIMENTAR 2014, mediante el cual el Director de Logística de la USPEC le traslada un requerimiento por hallazgo y plan de mejora a la prestación del servicio de alimentación, por la situación encontrada en visita realizada el 27 de marzo de 2015. Dice el oficio: *“REQUERIMIENTO: Subadecuación en gramaje para el componente cereal (arroz) en la muestra N°1 y N°2; y para el componente energético (plátano asado) en las tres muestras tomadas, los cuales no cumplieron con lo establecido en la oferta mínima por encontrarse por debajo del 95% del gramaje estipulado en la minuta patrón. El marcado de la fecha de vencimiento y lote del vinagre se encontraba en stiker. Lo anterior, no da cumplimiento a lo estipulado en la resolución 5109/05”* (folio 287).
- Copia del contrato N°361 del 23 de diciembre de 2014 cuyo objeto es *“suministrar el servicio de alimentación, por el sistema de ración, para la atención de los internos que se encuentran a cargo del instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC en los establecimientos de reclusión del orden nacional en los centros de reclusión militar y/o en las estaciones de policía”*, y que tiene como plazo de ejecución hasta el 21 de septiembre de 2015 (folio 317).
- Reporte del sistema SISIPPEC WEB relacionado con el ingreso de la interna Karol Vanessa Quintero Vargas, capturada el 25 de marzo de 2015, que ingresa en detención domiciliaria el 26 de junio de 2015 (folio 345).

- Reporte del sistema SISIPEC WEB relacionado con el ingreso del interno José Ferney Medina Ramírez, capturado el 31 de mayo de 2015 y con fecha de ingreso al Establecimiento Carcelario Bogotá el 30 de junio de 2015, en condición de sindicado (folio 346).
- Fotocopia del oficio 541 del 27 de enero de 2015, dirigido a la Directora Seccional de Fiscalías de Bogotá, mediante el cual la Fiscal Jefe de la URI Ciudad Bolívar informa que en visita efectuada el 23 de octubre de 2014 por la Secretaría de Salud del Distrito encontraron 31 internos en el corredor con boleta de encarcelamiento y 19 sindicados en espera de resolver su situación y se hicieron observaciones a la situación de hacinamiento y los riesgos para la salud de los retenidos, por lo cual emitió concepto sanitario desfavorable y se suscribieron compromisos con dicha Secretaria (folio 369).
- Fotocopia del Acta 629883 de la Secretaría de Salud de Bogotá donde se evidencia el estado de las instalaciones de la URI Ciudad Bolívar, y deja constancia que las baterías de baños son insuficientes para la cantidad de personas y no se encuentran en buenas condiciones de higiene (folio 374).
- Fotocopia del oficio 363 del 14 de agosto de 2014, dirigido al Director de Custodia y Vigilancia del INPEC, mediante la cual la Fiscal Jefe de la URI Ciudad Bolívar le pide adopte las decisiones respecto de las personas que están de paso en la URI, porque a diario crece el número, lo cual genera daño a las celdas, riesgos para la seguridad y problemas relacionados con armas y tráfico de estupefacientes (folio 389).
- Fotocopia del oficio N°06972 del 29 de agosto de 2014, en el cual se informa por la Regional que el INPEC *“ha estado en plena disposición de asignar los cupos, pero como es de conocimiento general los sindicatos del INPEC se encuentran en plan reglamento, situación que ha troncado la gestión que se venía adelantando a diario a cerca de las asignaciones de cupos”* (folio 390).
- Fotocopia del oficio N°08816 de noviembre 19 de 2014, que en respuesta a la Jefe de Unidad de Reacción Inmediata de Puente Aranda, se le indica que *“las bancadas que conforman las organizaciones sindicales del INPEC, en la actualidad vienen*

*adelantando un cese de actividades llamado “PLAN REGLAMENTO” en la mayoría de los centros penitenciarios del país, en especial los que se encuentran ubicados en la ciudad de Bogotá, acción que altera el normal funcionamiento de los mismos ...Tomando como medida de presión el no ingreso de más internos a los centros de reclusión que sobrepasan dicho porcentaje” y luego añade “con su actuar nace la anormalidad en los establecimientos de reclusión y como consecuencia de ello el no recibimiento de más internos en los penales” (folio 391).*

- Fotocopia del oficio N° DOM 3080 de 20 de noviembre de 2014 mediante el cual el Director del Establecimiento Carcelario de Bogotá manifiesta a la Jefe de Unidad de Reacción Inmediata de Puente Aranda, que expedida al boleta de detención el interno debe ser conducido por la Policía al establecimiento carcelario y entregado al grupo de reseña, se le practica un examen médico y efectúa el ingreso al Sistema Nacional Penitenciario y luego se materializa la detención domiciliaria o intramural. *“Líderes sindicales no permiten el ingreso de internos provenientes de la Uri a este establecimiento Carcelario debido al plan reglamento. En consideración al hacinamiento que tiene en este momento el penal”*(folio 393).
- Fotocopia del oficio del sindicato SEUP del 4 de septiembre de 2014, en el cual se dan los lineamientos para ejecutar el plan reglamento y en él se señala que con el fin de lograr de manera mancomunada los objetivos de reivindicación de los derechos laborales *“La bancada sindical ha decidido amparados en la Constitución Política Nacional, ley 65 de 1993 y Ley 1709, restringir el ingreso de internos en los establecimientos cuya población carcelaria supere el 20% de hacinamiento, por lo tanto NO SE RECIBIRAN NUEVAS ALTAS EN LOS ESTABLECIMIENTOS CARCELARIOS Y PENITENCIARIOS DEL PAIS, provenientes de las URIS, estaciones de Policía, y otros establecimientos de reclusión del país”*, así como tampoco tránsitos por diligencias judiciales; y respecto de las detenciones o prisiones domiciliarias determina que solo se permitirán los ingresos de personas con estas medidas *“en los eventos en que estas se concedan por SALUD o por garantizar derechos de los menores como padres y madres cabeza de familias, las demás NO SE PERMITIRÁ SU INGRESO”* (folio 395).

- Fotocopia del oficio N°062 de 2 de febrero de 2015, dirigido a la Jefe de Unidad de Reacción Inmediata de Puente Aranda, en la cual el Subdirector de Seguridad y Vigilancia del INPEC indica que el INPEC no tuvo injerencia en las acciones de hecho ni en la restricción de los servicios del sistema penitenciario y carcelario dentro del plan reglamento que generó hacinamiento en las salas de paso, URI y estaciones de Policía; y añade que aún luego de levantado el plan reglamento algunos establecimientos no pueden recibir internos por decisión de tutela (folio 390).
- Fotocopias de los reportes del comprobador de derechos de los internos (folios 406 a 429).
- Fotocopia del oficio N°0513/2014 del 10 de diciembre de 2014, en el cual la Fiscal Jefe de la URI Kennedy informa a la Directora Seccional Bogotá de la Fiscalía General de la Nación las condiciones precarias de las personas reclusas en las instalaciones de esa Unidad (folio 453).
- Fotocopia del Acta 482895 de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá donde se evidencia el estado de las instalaciones de la URI de Kennedy, en la que consta la situación de hacinamiento la precariedad de las instalaciones y de las condiciones de higiene y salubridad así como la insuficiencia de servicios sanitarios para los detenidos en el área del corredor (folio 457).
- Fotocopias de los correos electrónicos enviados por el Jefe de la URI Kennedy al INPEC para que atienda la situación de hacinamiento, vulnerabilidad de las instalaciones y riesgo de amotinamiento (folios 465 a 475).
- Fotocopia del Acta 629665 de la visita realizada en abril de 2015 por la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá en la cual se da concepto desfavorable a las instalaciones de la URI Kennedy y se refiere que en el corredor se albergan 31 personas privadas de la libertad, sin condiciones para hacerlo ni baterías sanitarias disponibles (folio 478).
- Fotocopia del estado actual de afiliación y de los resultados de la consulta en el sistema del Fosyga de Jairo de Jesús Orrego Vélez, Edinson Yojan Espinosa Monroy, Misael Cantor, Stiven Rentería Ababidía, Karol Vanessa Quintero Vargas, y José Ferney Medina Ramírez (folios 699 a 728).



## **II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE**

### **2.1. Competencia**

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos en el proceso radicado T-5.215.221 de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9º de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991 y 56 del Reglamento de la Corporación.

### **2.2. Problemas jurídicos**

Los hechos que motivaron la interposición de la acción de tutela por el Defensor Delegado para la Política Criminal y Penitenciaria de la Defensoría del Pueblo plantean la necesidad de determinar:

- a. Si la reclusión de personas afectadas con medidas privativas de la libertad en los centros de detención transitoria de las Unidades de Reacción Inmediata y de las Estaciones de Policía, en número superior a la cantidad de cupos para los cuales están diseñados y por un periodo superior a treinta y seis (36) horas desconoce su derecho a no sufrir tratos crueles, inhumanos o degradantes.
- b. Si la reclusión de personas privadas de la libertad en carpas instaladas en parques, rodantes destinados a CAI móvil y buses de la Policía Nacional en los cuales no hay espacio ni elementos para dormir ni baterías sanitarias, viola el derecho de los allí internos a no sufrir tratos crueles, inhumanos o degradantes.
- c. Si se ha violado el derecho fundamental a la salud de Johan Reyes Pinto, Jairo de Jesús Orrego Vélez, Edinson Yojan Espinosa Monroy, Misael Cantor, Stiven Rentería Ababidía, Karol Vanessa Quintero Vargas, José Ferney Medina Ramírez y demás personas que privadas de la libertad en los mencionados lugares al efectuarse la visita de inspección por la Defensoría del Pueblo el 25 junio de 2015, por ausencia de una entidad que les preste el servicio de salud o por omisión en el traslado de los internos a los centros médicos para asistir a citas médicas.
- d. Si las entidades accionadas han vulnerado el derecho a la alimentación adecuada de los internos en los Centros de detención

transitoria de Bogotá, en atención a la cantidad y calidad de la alimentación suministrada por la USPEC a través del contratista Unión temporal SERVIALIMENTAR 2014.

Para resolver estos problemas jurídicos, y antes de ocuparse del caso concreto, la Sala abordará el estudio normativo y jurisprudencial de los siguientes temas: i) Derechos de las personas privadas de la libertad, y ii) Competencias en materia de atención a la población privada de la libertad.

### **2.3. Derechos de las personas privadas de la libertad**

Con el fin de preservar el orden público y los derechos de los habitantes en el territorio nacional, el Estado ejerce su poder punitivo mediante la consagración de conductas punibles, cuya realización da lugar al inicio de investigaciones penales y la sanción de los responsables.

En el ejercicio de este poder punitivo el legislador ha establecido la posibilidad de acudir a medidas privativas de la libertad antes, durante y como consecuencia del proceso penal: la captura en flagrancia, la detención preventiva (intramural o domiciliaria) y las penas privativas de la libertad (prisión y arresto), las cuales conllevan la afectación extraordinaria del derecho fundamental a la libertad personal, y encuentran respaldo constitucional en los artículos 28, 30, 32 y 250 de la Constitución<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> **ARTICULO 28.** Toda persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley.

La persona detenida preventivamente será puesta a disposición del juez competente dentro de las treinta y seis horas siguientes, para que éste adopte la decisión correspondiente en el término que establezca la ley.

En ningún caso podrá haber detención, prisión ni arresto por deudas, ni penas y medidas de seguridad imprescriptibles.

**ARTICULO 30.** Quien estuviere privado de su libertad, y creyere estarlo ilegalmente, tiene derecho a invocar ante cualquier autoridad judicial, en todo tiempo, por sí o por interpuesta persona, el Habeas Corpus, el cual debe resolverse en el término de treinta y seis horas.

**ARTICULO 32.** El delincuente sorprendido en flagrancia podrá ser aprehendido y llevado ante el juez por cualquier persona. Si los agentes de la autoridad lo persiguieren y se refugiare en su propio domicilio, podrán penetrar en él, para el acto de la aprehensión; si se acogiere a domicilio ajeno, deberá preceder requerimiento al morador.

**ARTICULO 250.** La Fiscalía General de la Nación está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo. No podrá, en consecuencia, suspender, interrumpir, ni renunciar a la persecución penal, salvo en los casos que establezca la ley para la aplicación del principio de oportunidad regulado dentro del marco de la política criminal del Estado, el cual estará sometido al control de legalidad por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías. Se exceptúan los delitos cometidos por Miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio.

Las medidas privativas de la libertad antes de la condena (captura y medidas de aseguramiento) buscan asegurar la comparecencia del sindicado al proceso, la seguridad de la víctima y la sociedad, al igual que evitar que el imputado pueda obstruir el debido ejercicio de la justicia. En este orden, quien ve restringida su libertad sin que pese sobre él una condena y por tanto se le presuma inocente, debe estar en condiciones que no resulten mayormente aflictivas para sus derechos fundamentales, y no constituyan tratos o medidas que le generen sufrimiento, y por el menor tiempo posible; ello por cuanto en este caso la medida se adopta como precaución y no como sanción.

Por su parte, las penas privativas de la libertad deben responder a los principios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad y están encaminadas a la prevención general, retribución justa, prevención especial, reinserción social y la protección al condenado.<sup>4</sup> La restricción de la libertad no es entonces un ejercicio de retaliación por el daño generado con la conducta punible<sup>5</sup>, ni sirve para la exclusión social de quien no se comportó conforme a las reglas democráticamente señaladas para la preservación de bienes jurídicamente protegidos, aunque naturalmente lleva implícito su marginamiento temporal. La privación de la libertad de los condenados debe atender a una finalidad resocializadora y preventiva adicional, y por tanto habrá de realizarse pensando en proyectar los resultados de ese aislamiento temporal, en beneficio de la posterior reincorporación social del condenado.

Una visión de las penas privativas de la libertad acorde con el principio de dignidad humana, requiere que los espacios en que se ejecuten brinden las condiciones para que los condenados luego de un ejercicio reflexivo y con apoyo institucional, readopten los modelos de conducta que les permitirán volver a vivir pacíficamente en sociedad, observando el respeto por los derechos de los demás y la ley.

---

En ejercicio de sus funciones la Fiscalía General de la Nación, deberá:

1. Solicitar al juez que ejerza las funciones de control de garantías las medidas necesarias que aseguren la comparecencia de los imputados al proceso penal, la conservación de la prueba y la protección de la comunidad, en especial, de las víctimas.

(...) La ley podrá facultar a la Fiscalía General de la Nación para realizar excepcionalmente capturas; igualmente, la ley fijará los límites y eventos en que proceda la captura. En estos casos el juez que cumpla la función de control de garantías lo realizará a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes. (...)”

<sup>4</sup> Ley 599 de 2000, artículo 4.

<sup>5</sup>En la sentencia T-719-99, dijo la Corte: “La pena no tiene un sentido de retaliación social o de venganza, ni puede ser aplicada con saña ni con desprecio hacia el ser humano que purga sus faltas anteriores. Ella tiene un carácter resocializador que debe aplicarse de modo civilizado, conforme al Derecho, sin que el Estado -que tiene la función de administrar justicia- abuse de sus atribuciones ni se iguale al delincuente.”. Sobre la relación especial de sujeción, entre otras, las sentencias T-849 de 2013, T-013-16, T-1145-05

Así, cuando el Estado decide separar a la persona de la sociedad como instrumento de reproche penal, también asume la obligación de capacitarlo para su reinserción social, la aprehensión de la norma y valoración del bien jurídicamente trasgredido con su conducta. El confinamiento no es solo un castigo costoso que impone el Estado, sino también una oportunidad de redireccionar el comportamiento de los sentenciados por los cauces legales, cumpliendo con el deber de respetar y garantizar aquellos derechos no alcanzados por la pena, sin privilegios pero tampoco con tales restricciones que les nieguen su dignidad.

Tanto si se priva de la libertad en el curso de un proceso, como si se hace como consecuencia de la condena impuesta en el mismo, una vez se ha producido esa restricción a la libertad del sindicado, imputado, enjuiciado o condenado, se establece una relación de sujeción especial de éste respecto del Estado debido a la condición de indefensión en la que se encuentran los reclusos. Esta relación hace surgir unos deberes de respeto y otros de garantía de los derechos fundamentales, en tanto la persona se encuentra en imposibilidad de procurarse de manera individual y autónoma la satisfacción de las necesidades esenciales para su subsistencia en condiciones dignas<sup>6</sup>.

El artículo 1º de la Constitución Política proclama que Colombia se funda en el respeto de la dignidad humana y, replicando esta norma superior, el Código Penal indica que el derecho penal se cimienta en el mencionado principio<sup>7</sup>, proyectándolo a todos los momentos de intervención del sistema penal.

Al respecto ha dicho la Corte Constitucional<sup>8</sup> que:

*“Dentro de los deberes que surgen en cabeza del Estado como contrapartida al ejercicio del legítimo poder punitivo, la jurisprudencia ha resaltado que el respeto por la dignidad humana constituye el pilar central de la relación entre el Estado y la persona privada de la libertad, y es, además, una norma*

---

<sup>6</sup> En la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 2 de febrero de 2007 Asunto del Centro Penitenciario de la Región Centro Occidental (Cárcel de Uribana) señaló que “el Estado se encuentra en una posición especial de garante con respecto a las personas privadas de libertad en centros penitenciarios o de detención, en razón de que las autoridades penitenciarias ejercen un control total sobre éstas. Además, “[u]na de las obligaciones que ineludiblemente debe asumir el Estado en su posición de garante, con el objetivo de proteger y garantizar el derecho a la vida y a la integridad personal de las personas privadas de libertad, es la de [procurar] a éstas las condiciones mínimas compatibles con su dignidad mientras permanecen en los centros de detención”<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Ley 599 de 2000 “Artículo 1. Dignidad Humana. El derecho penal tendrá como fundamento el respeto a la dignidad humana.”

<sup>8</sup> Sentencia T-848 de 2005. Corte Constitucional.

*fundamental de aplicación universal,<sup>9</sup> reconocida expresamente por los tratados y convenios de derechos humanos, prevalentes en el orden interno (art. 93, CP).<sup>10</sup> De esta forma, por ejemplo, la jurisprudencia ha precisado que “(...) el derecho a la dignidad humana de los internos, el cual tiene connotación de fundamental y por tanto inherente a la persona humana,<sup>11</sup> debe ser respetado no sometiéndoles a condiciones de hacinamiento<sup>12</sup> y no realizándoseles requisas que por sus características vulneren la dignidad humana del privado de la libertad y se constituyan a su vez en tratos crueles, inhumanos y degradantes, proscritos por la Carta Política (art. 12 Constitución Política).”<sup>13</sup>*

En igual sentido, esta Corte señaló que de la relación especial de sujeción surgen unas obligaciones, entre ellas: *“el deber positivo en cabeza del Estado de asegurar el goce efectivo de los derechos de raigambre ius fundamental, en la parte que no es objeto de limitación, o en su integridad en los demás casos”* y *“la obligación imperativa de la*

---

<sup>9</sup> Así se consideró en la sentencia T-851 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) en la que se indicó: “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 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.” La sentencia también hace referencia al artículo 5-2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, 1969) [de conformidad con el cual “...toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”] y al caso *Knights y otros contra Jamaica* de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>10</sup> Las normas internacionales de derechos humanos, tanto en el sistema universal de protección, como el sistema interamericano de protección, consagran la dignidad de toda persona privada de la libertad como uno de los de Derechos Humanos (CADH, 1969) ya citado, y el numeral 1 del artículo 10° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PDCP, 1966) prescribe una regla similar, a saber, que “[t]oda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.

<sup>11</sup> Ver sentencia T-702 de 2001; MP Marco Gerardo Monroy Cabra (En esta ocasión, la Sala Sexta de Revisión consideró que las requisas de los reclusos obligándolos a desnudarse y a mostrar sus partes íntimas vulneraba el derecho a la dignidad humana y por tanto debía ser suprimida y llevada a cabo bajo condiciones de respeto de la dignidad humana manifestada en la intimidad del recluso.)

<sup>12</sup> Ver sentencia T-153 de 1998; MP Eduardo Cifuentes Muñoz (En esta sentencia se declaró un estado de cosas inconstitucional en cuanto a la situación carcelaria colombiana caracterizada, entre otras, por el alto grado de hacinamiento).

<sup>13</sup> Corte Constitucional, sentencia T-269 de 2002 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra). En esta ocasión la Corte decidió reiterar que no es razonable una requisa que se realice transgrediendo el derecho a la dignidad humana de la persona al manipular sus partes íntimas, existiendo otros mecanismos para garantizar la seguridad.

*administración penitenciaria de garantizar todas las condiciones necesarias para lograr la efectiva resocialización de los reclusos”<sup>14</sup>.*

De igual forma, al declarar el estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario en la sentencia T-388 de 2013, razonó esta Corte: *“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.”*

Por ello, aunque el ejercicio excepcional del poder punitivo del Estado lleve en algunos eventos implícita la restricción del derecho a la libertad personal, existen derechos que no pueden ser restringidos a los reclusos y respecto de los cuales surge para el Estado una posición de garante de la cual se derivan concretas y exigibles deberes de respeto, garantía y protección, *vr gratia*, el derecho a la vida, integridad personal, a la salud y a no ser sometido a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

Este deber de garantía de ciertos derechos existe desde el momento mismo en que la persona queda sometida a la privación de la libertad por orden de autoridad o flagrancia, sin importar la posición que tenga el interno respecto de la actuación penal: sindicado, imputado, enjuiciado o condenado. En este sentido la jurisprudencia constitucional ha indicado que los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud, permanecen intactos y no pueden resultar afectados ni en mínima parte a lo largo del período de detención cautelar ni durante el tiempo necesario para el pago de la pena impuesta; ***“De ello se hace responsable el Estado desde el momento mismo de la captura o entrega del detenido o condenado y hasta el instante en que readquiera su libertad”<sup>15</sup>.***

---

<sup>14</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-1145 de 2005, criterio reiterado en otras decisiones como la T-361 de 2015, T-077 de 2015, T-111 de 2015.

<sup>15</sup> *“habiendo sido prohibida en el sistema colombiano la pena de muerte (art. 11 C.P.) y estando proscrita toda clase de castigos que impliquen tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes (art.*

Para que ello sea así, las entidades que hacen parte del Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario<sup>16</sup> deben respetar los derechos de la población reclusa y generar condiciones de privación de la libertad acordes con los requerimientos mínimos para cumplir las medidas impuestas<sup>17</sup>.

Los deberes de respeto, protección y garantía igualmente comprometen a los funcionarios judiciales, es decir, el administrador de justicia no puede desentenderse del deber de garantía una vez ha impuesto la medida aflictiva de la libertad personal. Por ello el juez que impone una medida de aseguramiento privativa de la libertad por estimarlo necesario y reunirse los presupuestos de ley, no se desprende de la responsabilidad que de ello se deriva una vez ha proferido la providencia pues subsiste la obligación de adelantar las investigaciones y juicios lo antes posible para que el sustento precario de la afectación del derecho esencial de la libertad personal no traiga mayores perjuicios para el detenido, así mismo debe atender y resolver oportunamente las solicitudes de libertad provisional o sustitución de la detención intramural cuando condiciones extraordinarias del procesado impongan su salida del establecimiento de reclusión.

Igualmente, una vez ha culminado el proceso con una condena a pena privativa de la libertad, a los Jueces de Ejecución de Penas también les corresponde verificar las condiciones de reclusión de los condenados,<sup>18</sup>

---

*12 C.P.), los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud, en conexión con aquéllos, permanecen intactos. Es decir, no pueden resultar afectados ni en mínima parte durante el tiempo necesario para el pago de la pena impuesta o a lo largo del período de detención cautelar. De ello se hace responsable el Estado desde el momento mismo de la captura o entrega del detenido o condenado y hasta el instante en que readquiera su libertad.” Corte Constitucional, sentencia T-535-98*

<sup>16</sup> Ley 1709 de 2014, artículo 7, que modificó el artículo 15 de la Ley 65 de 1993.

<sup>17</sup> En este sentido el artículo 4 de la Ley 1709 de 2014, que modificó el artículo 5 de la Ley 65 de 1993, prevé que: “En los establecimientos de reclusión prevalecerá 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.

*Las restricciones impuestas a las personas privadas de la libertad estarán limitadas a un estricto criterio de necesidad y deben ser proporcionales a los objetivos legítimos para los que se han impuesto.*

*Lo carencia de recursos no podrá justificar que las condiciones de reclusión vulneren los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.”*

<sup>18</sup> **Artículo 38.** De los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad. 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.

(...)

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.

ignorarlos es deshumanizar el derecho penal y reducir su gestión a operaciones aritméticas sobre términos de detención o prisión. Al Estado le corresponde a través del Sistema Penitenciario y Carcelario, y también de la judicatura, salvaguardar los derechos de la población carcelaria.

Esta necesidad de garantía de los derechos condujo a la incorporación en la Ley 65 de 1993 del artículo 7A<sup>19</sup>, que dispone:

**“Artículo 7A. Obligaciones especiales de los Jueces de Penas y Medidas de Seguridad.** Los Jueces de Penas y Medidas de Seguridad tienen el **deber de vigilar las condiciones de ejecución de la pena y de las medidas de seguridad** impuesta en la sentencia condenatoria.

(...)

*La inobservancia de los deberes contenidos en este artículo será considerada como falta gravísima, sin perjuicio de las acciones penales a las que haya lugar.*

*El Consejo Superior de la Judicatura **garantizará la presencia permanente de al menos un Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad en aquellos establecimientos que así lo requieran** de acuerdo con solicitud que haga el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec). En los demás establecimientos **se garantizarán visitas permanentes.**”*

### **2.3.1. Derecho a no ser sometido a tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, y a tener condiciones dignas de reclusión.**

La prohibición de someter a las personas a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, contenida en el artículo 12 de la Constitución Política desarrolla de manera concreta el derecho al reconocimiento de la dignidad humana y es aplicable en cualquier circunstancia ya que no puede ser suspendida, ni siquiera en estados de excepción. En el marco de la ejecución de medidas privativas de la libertad dispuestas con ocasión de un proceso penal ésta prohibición hace parte de las garantías de un juicio justo.

---

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.

En ejercicio de esta función, participarán con los gerentes o directores de los centros de rehabilitación en todo lo concerniente a los condenados inimputables y ordenará la modificación o cesación de las respectivas medidas, de acuerdo con los informes suministrados por los equipos terapéuticos responsables del cuidado, tratamiento y rehabilitación de estas personas. Si lo estima conveniente podrá ordenar las verificaciones de rigor acudiendo a colaboraciones oficiales o privadas.

<sup>19</sup> Mediante el artículo 5 de la Ley 1709 de 2014.



En igual sentido, el artículo 5, numeral 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece que “*Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano*” y el numeral 4 establece que “*Los procesados deben estar separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su condición de personas no condenadas.*”<sup>20</sup>

El Comité de Derechos Humanos al referirse a esta disposición ha indicado que los reclusos no pueden ser sometidos a un trato que implique restricciones distintas de las que resulten de la privación de la libertad, pues la prohibición antes señalada es una norma universal que no se excusa por deficiencias materiales (falta de infraestructura) o limitaciones económicas de los Estados para satisfacer las necesidades básicas de los detenidos<sup>21</sup>.

El artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que “*Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos*” y en coherencia con ello el artículo 10 señala que “*Toda persona privada de la libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano*”, proposición que ha sido desarrollada en otros instrumentos internacionales como el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión<sup>22</sup> y las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos<sup>23</sup>, normas de *soft law* que describen las condiciones mínimas acordes con el principio de dignidad humana<sup>24</sup>, y como lo indica en su observación preliminar 1, estas Reglas pretenden identificar “*los elementos esenciales de los sistemas contemporáneos más adecuados, los principios y las reglas de una buena organización penitenciaria y de la práctica relativa al tratamiento de los reclusos*”<sup>25</sup>.

---

<sup>20</sup> También en el artículo 5 de la Declaración Universal, el artículo 7 del PIDCP, el Principio 6 del Conjunto de Principios, el artículo 5.2. de la Convención Americana de Derechos Humanos.

<sup>21</sup> Cfr. Observación General No. 21, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 10 - Trato humano de las personas privadas de libertad, 44º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 176 (1992); y Comité de Derechos Humanos caso de Albert W. Mukong, contra Camerún.

<sup>22</sup> Adoptado por la Asamblea General en su resolución 43/173, de 9 de diciembre de 1988. Principio 6.

<sup>23</sup> Adoptadas en el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento de Delincuente, celebrado en 1995.

<sup>24</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-077 de 2013.

<sup>25</sup> Estas reglas han sido un constante referente en las decisiones de esta Corporación, así como en las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Aunque son múltiples y variadas las reglas adoptadas por las Naciones Unidas para una buena organización penitenciaria y el tratamiento digno de los reclusos, entre ellas cabe destacar las siguientes, porque son particularmente relevantes en la definición de los problemas jurídicos que plantea esta acción de tutela, considerando además que estas reglas están previstas para aplicarse a las personas reclusas durante el trámite de su judicialización, a los procesados<sup>26</sup> y los sentenciados:

Establece la Regla 7 que al momento de ingreso de una persona a un establecimiento donde permanecerá detenida debe realizarse un registro que contenga su identidad, los motivos de la detención y la autoridad que lo ordenó, fecha y hora de ingreso y luego consignar su egreso. La Regla 8 determina que las personas privadas de la libertad deben ser reclusas diferencialmente, esto es, separados por categorías definidas por la edad, el género, sus antecedentes, los motivos de su detención y el trato que corresponda aplicarles. De tal forma que hombres y mujeres no pueden estar reclusos en el mismo lugar, y las personas no sentenciadas deben estar separadas de quienes cumplen una condena<sup>27</sup>.

En relación con las condiciones e infraestructura carcelaria señala la Regla 9:

*“9. 1) Las celdas o cuartos destinados al aislamiento nocturno no deberán ser ocupados más que por un solo recluso. Si por razones especiales, tales como el exceso temporal de población carcelaria, resultara indispensable que la administración penitenciaria central hiciera excepciones a esta regla, se deberá evitar que se alojen dos reclusos en cada celda o cuarto individual. 2) Cuando se recurra a dormitorios, éstos deberán ser ocupados por reclusos cuidadosamente seleccionados y reconocidos como aptos para ser alojados en estas condiciones. Por la noche, estarán sometidos a una vigilancia regular, adaptada al tipo de establecimiento de que se trate.*

*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*

---

<sup>26</sup> La Sección C de las Reglas mínimas, se ocupa de las condiciones particulares para esta población reclusa.

<sup>27</sup> En *Fongum Gorji-Dinka v. Camerún*, el Comité de derechos Humanos sostuvo que se violaba el artículo 10.2. a del PIDCP porque, a pesar de que el señor Fongum no tenía una condena en su contra, fue detenido en la misma celda con veinte personas condenadas por homicidio. En el caso Colombiano, al declarar el estado de cosas inconstitucional en la sentencia T-153 de 1998, la Corte ordenó la separación de los sindicados y condenados, en un plazo no mayor de 4 años.

*cuenta del clima, particularmente en lo que concierne al volumen de aire, superficie mínima, alumbrado, calefacción y ventilación.*

*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.*

*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.*

*13. Las instalaciones de baño y de ducha deberán ser adecuadas para que cada recluso pueda y sea requerido a tomar un baño o ducha a una temperatura adaptada al clima y con la frecuencia que requiera la higiene general según la estación y la región geográfica, pero por lo menos una vez por semana en clima templado.*

*14. Todos los locales frecuentados regularmente por los reclusos deberán ser mantenidos en debido estado y limpios”.*

*Además, “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.”<sup>28</sup>, y se pondrá a su disposición el terreno, las instalaciones y el equipo necesario para el ejercicio una educación física y recreativa<sup>29</sup>.*

En materia de higiene los reclusos condenados deben contar con agua y los artículos de aseo indispensables para su salud y limpieza, además de los medios para el cuidado personal a fin de que “*se presenten de un modo correcto y conserven el respeto de sí mismos*”. La ropa interior se cambiará y lavará con la frecuencia necesaria para mantener la higiene<sup>30</sup>.

De manera particular, respecto del trato y condiciones en que deben permanecer las personas en detención preventiva, esto es, los procesados no sentenciados, la Sección C Reglas 84 a 93, de las Reglas Mínimas establece que:

---

<sup>28</sup> Regla 19

<sup>29</sup> Regla 21

<sup>30</sup> Regla 16

"Acusado" es toda persona arrestada o encarcelada por imputársele una infracción a la ley penal, detenida en un local de policía o en prisión, pero que todavía no ha sido juzgada. Éste gozará de la presunción de inocencia y deberá ser tratado en consecuencia.

Los acusados gozarán de un régimen especial cuyos puntos esenciales se determinan en las reglas que figuran a continuación:

- Los acusados serán mantenidos separados de los reclusos condenados.
- Los jóvenes serán mantenidos separados de los adultos. En principio, serán detenidos en establecimientos distintos.
- Deberán dormir en celdas individuales a reserva de los diversos usos locales debidos al clima.
- Podrán, si lo desean, alimentarse por su propia cuenta procurándose alimentos del exterior por conducto de la administración, de su familia o de sus amigos. En caso contrario, la administración suministrará la alimentación.
- Se autorizará al acusado que use sus propias prendas personales siempre que estén aseadas.
- Deberá ofrecérsele la posibilidad de trabajar, pero no se le requerirá a ello. Si trabaja, se le deberá remunerar.
- Se permitirá que el acusado sea visitado y atendido por su propio médico o su dentista si su petición es razonable y está en condiciones de sufragar tal gasto.

La inobservancia de tales condiciones, como otras que se mencionarán más adelante y se refieren a brindar alimentación oportuna y adecuada y a recibir asistencia médica, puede llegar a configurar un desconocimiento de la prohibición de torturas y tratos crueles, inhumanos y degradantes.

Ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos que las deficientes y antihigiénicas condiciones de detención constituyen formas de tortura psicológica que ponen en riesgo otros derechos de las personas afectadas como el derecho a la salud, a la integridad personal e incluso la vida, cuando se le priva de la necesaria atención por los servicios

médicos, ante padecimientos dolorosos o que comprometen la vida del interno<sup>31</sup>. Respecto de tratos degradantes, el Comité de Derechos Humanos señaló que “*para que el castigo sea degradante, la humillación debe exceder determinado nivel y en todo caso, entrañar otros elementos que vayan más allá del simple hecho de ser privado de la libertad*”<sup>32</sup>.

### 2.3.2. Derecho a la Alimentación

En cumplimiento del deber de garantía que asume el Estado cuando restringe la libertad en ejercicio de su poder punitivo, le corresponde velar por la integridad personal<sup>33</sup> y para ello debe **suministrar la alimentación adecuada desde el inicio de la restricción de la libertad hasta que la recobre**, ya sea que se encuentre como indiciado a la espera de la legalización de su captura en un centro de detención transitoria, que está en detención preventiva intramural o cumpliendo una condena<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> En el caso Pacheco Teruel y otros Vs Honduras, la Corte indicó que:

*“de conformidad con los artículos 5.1 y 5.2 de la Convención, toda persona privada de libertad tiene derecho a vivir en condiciones de detención compatibles con su dignidad personal. Además, el Estado debe garantizar el derecho a la vida y a la integridad personal de los privados de libertad, en razón de que éste se encuentra en posición especial de garante con respecto a dichas personas, porque las autoridades penitenciarias ejercen un control total sobre éstas.*

*(...)*

67. 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. En particular, como ha sido establecido por esta Corte:

a) el hacinamiento constituye en sí mismo una violación a la integridad personal; asimismo, obstaculiza el normal desempeño de las funciones esenciales en los centros penitenciarios;

b) la separación por categorías deberá 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;

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;

d) la alimentación que se brinde, en los centros penitenciarios, debe ser de buena calidad y debe aportar un valor nutritivo suficiente;

e) la atención médica debe ser proporcionada regularmente, brindando el tratamiento adecuado que sea necesario y a cargo del personal médico calificado cuando este sea necesario;

*(...)*

h) todas las celdas deben contar con suficiente luz natural o artificial, ventilación y adecuadas condiciones de higiene;

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,”

<sup>32</sup> Comunicación No. 265/1987: Finland. 02/05/89. General CCPR/C/35/D/265/1987 2 de mayo de 1989, párr. 9.2

<sup>33</sup> “La Sala advierte que el acceso de los internos a los servicios médicos prescritos o autorizados y a una alimentación adecuada son un componente del derecho a la salud, el cual a su vez, como ya se indicó, hace parte de las garantías que, en la relación especial de sujeción, no se ven restringidas, limitadas o suspendidas en el ejercicio del poder punitivo, motivo por el cual, hacer efectivo dicho acceso se convierte en una obligación del Estado, pues son prestaciones dirigidas a satisfacer necesidades básicas e imprescindibles para asegurar la integridad de la vida y el bienestar en la salud del interno” Corte Constitucional, sentencia T-391 de 2015.

<sup>34</sup> Cfr. Corte Constitucional Sentencias T-714-96, T- 535-98, T-077-13, T-388-13, T-391-15

Esta obligación se deriva de la posición de garante y esencialmente del deber de trato humanitario a todos los internos, y se satisface cuando los encargados suministran alimentación adecuada en calidad y cantidad.

En relación con las personas **procesadas no sentenciadas**, la Regla 87 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, establece que de acuerdo con las particularidades derivadas de razones de seguridad y organización, es posible que el interno se alimente con lo que le suministre la familia o amigos, y de no ser así el Estado debe suministrar la alimentación adecuada<sup>35</sup>.

La Regla 20 referida en general a los reclusos indica que “ 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.*”

Sobre este derecho, la Guía para la Defensa Pública y la Protección Integral de los Privados de Libertad<sup>36</sup>, establece que “*Las autoridades penitenciarias o de otro tipo a cargo de espacios de privación de libertad, deben adoptar las disposiciones indispensables para garantizar a cada persona detenida una adecuada provisión diaria de comida con suficiente valor calórico y nutricional. El sustento adecuado de estas personas no debe estar condicionado a la provisión de alimentos adicionales por parte de los miembros de la familia*”<sup>37</sup>.

Del mismo modo, en el ámbito nacional la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido reiterativa en precisar que el Estado debe proveer a los reclusos la debida alimentación diaria, “*la cual tendrá que responder a condiciones mínimas de higiene, valor nutricional y una calidad y cantidad que les permita su sana y completa nutrición.*”. Ha

---

<sup>35</sup> “ 87. Dentro de los límites compatibles con un buen orden del establecimiento, los acusados podrán, si lo desean, alimentarse por su propia cuenta procurándose alimentos del exterior por conducto de la administración, de su familia o de sus amigos. En caso contrario, la administración suministrará la alimentación”.

<sup>36</sup> Observada por las Defensorías Públicas de acuerdo a sus respectivas realidades legislativas, como cuerpo doctrinal guía en la actuación adelantada en virtud del artículo 4 del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

<sup>37</sup> Igualmente precisa que “*Los alimentos estarán libres de sustancias nocivas cuando se manejen de forma tal que se protejan contra la contaminación causada por adulteración, mala higiene ambiental o manipulación incorrecta durante cualquiera de las etapas propias de la cadena alimentaria. La alimentación responderá a las tradiciones culturales cuando, en la medida de lo posible, tome en cuenta valores que no están estrictamente relacionados con el aspecto nutricional de los comestibles pero sí con las costumbre de la persona.*”

resaltado además que la privación de alimentos desconoce la dignidad “y viola los derechos a la vida, a la salud y a la integridad personal de los reclusos. 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, y, por contera, implica, contra la Constitución, una pena adicional no contemplada en la ley”<sup>38, 39</sup>.

En reciente pronunciamiento ésta Corte indicó que:

*“Conviene recordar que el derecho a la alimentación implica el acceso a “todos los elementos nutritivos que una persona necesita para vivir una vida sana y activa, y[/o] a los medios para tener acceso a ellos”[181]. Conforme lo ha sostenido la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, consiste en “tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna”.*

*Sin embargo, entendiendo las condiciones especiales en que se encuentran las personas privadas de la libertad, y su imposibilidad de acceso autónomo a los alimentos, es deber del Estado, por virtud de la sujeción que aquellas tienen frente a él, suministrarles el alimento, en condiciones ideales cuantitativa y cualitativamente, ofreciendo una alimentación adecuada y suficiente.”<sup>40</sup>*

De acuerdo con lo señalado, el cumplimiento del deber de brindar la alimentación corresponde al Estado y lo hace responsable ya sea que asuma directamente el suministro de los alimentos o lo realice mediante un tercero contratado para el efecto. Al respecto cabe precisar que la celebración éstos contratos en ningún caso tiene como consecuencia la

---

<sup>38</sup> Cfr .Corte Constitucional Sentencias T-718-99, T-208-09

<sup>39</sup> En el mismo sentido en la sentencia T-274 de 2009 dijo la Corte: “La salud no ha de ser comprendida de manera exclusiva como la facultad de goce de un determinado conjunto de condiciones biológicas que permita la existencia humana, pues esta garantía “abarca una amplia gama de factores socioeconómicos que promueven las condiciones merced a las cuales las personas pueden llevar una vida sana, y hace ese derecho extensivo a los factores determinantes básicos de la salud, como la alimentación y la nutrición, la vivienda, el acceso a agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo seguras y sanas y un medio ambiente sano”

<sup>40</sup> Sentencia T-762 de 2015

trasferencia de esa responsabilidad estatal al contratista, por cuanto la obligación de proveer de alimentos en cantidad y calidad adecuadas a las personas privadas de la libertad no se satisface con la realización de contratos de suministro, sino con la efectiva y oportuna provisión de alimentación adecuada.

Este derecho ha sido regulado a nivel nacional en los artículos 48<sup>41</sup> y 49<sup>42</sup> de la Ley 1709 de 2014, que modificaron los artículos 67 y 68 de la Ley 65 de 1993, y disponen que **la USPEC es responsable de la alimentación de todas las personas privadas de la libertad** y para el efecto fijará las políticas y planes de suministro de alimentos, los que “*deben ser de tal calidad y cantidad que aseguren la suficiente y balanceada nutrición de las personas privadas de la libertad*”; así mismo, la provisión de alimentos puede ser por administración directa o por contrato con particulares.

### 2.3.3. Derecho a la Salud

Dentro de los deberes del Estado igualmente se encuentra el brindar servicios médicos a los reclusos que lo necesiten y requieran, para lo cual, de acuerdo a la complejidad puede acudir al servicio médico del centro de reclusión o a establecimientos de atención en salud externos, y debe garantizar y autorizar los traslados respectivos.

---

<sup>41</sup> Artículo 48. Modifícase el artículo 67 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

**Artículo 67. Provisión de alimentos y elementos.** La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec) tendrá a su cargo la alimentación de las personas privadas de la libertad.

*Cuando resulte necesario y únicamente por razones de salud, el médico podrá establecer la modificación del régimen alimentario de las personas privadas de la libertad o podrá autorizar que estas se provean su propia alimentación desde el exterior del establecimiento penitenciaria siempre y cuando se cumpla con las condiciones de seguridad e higiene del mismo. En los demás casos solo podrá ser autorizado por el Consejo de Disciplina. Se tendrán en cuenta, en todo caso, las convicciones religiosas de la persona privada de la libertad.*

*Bajo ninguna circunstancia las personas privadas de la libertad podrán contratar la preparación de alimentos al interior de los centros de reclusión. Está prohibida la suspensión o limitación de la alimentación como medida disciplinaria.*

<sup>42</sup> Artículo 49. Modifícase el artículo 68 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

**Artículo 68. Políticas y planes de provisión alimentaria.** La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec) fijará las políticas y planes de provisión alimentaria que podrá ser por administración directa o por contratos con particulares. Los alimentos deben ser de tal calidad y cantidad que aseguren la suficiente y balanceada nutrición de las personas privadas de la libertad. La alimentación será suministrada en buenas condiciones de higiene y presentación. Los internos comerán sentados en mesas decentemente dispuestas.

*En la manipulación de los alimentos se deberá observar una correcta higiene. Los equipos de personas encargadas del mantenimiento de las cocinas de los establecimientos penitenciarios deberán conservarlas limpias y desinfectadas evitando guardar residuos de comida y dándoles un uso correcto a los utensilios, de conformidad con el manual que para tal efecto expida la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec)*



Este derecho tiene sustento constitucional en el artículo 49, el cual dispone que:

- a) La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza **a todas las personas** el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.
- b) Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, ejercer su vigilancia y control, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.
- c) El Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto a sustancias estupefacientes o sicotrópicas y a su familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad
- d) Corresponde al Estado desarrollar en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos.

Dentro de las condiciones básicas admitidas por las Naciones Unidas e incorporadas a las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, están:

*“22. 1) Todo establecimiento penitenciario dispondrá por lo menos de los servicios de un médico calificado que deberá poseer algunos conocimientos psiquiátricos. Los servicios médicos deberán organizarse íntimamente vinculados con la administración general del servicio sanitario de la comunidad o de la nación. Deberán comprender un servicio psiquiátrico para el diagnóstico y, si fuere necesario, para el tratamiento de los casos de enfermedades mentales. 2) Se dispondrá el traslado de los enfermos cuyo estado requiera cuidados especiales, a establecimientos penitenciarios especializados o a hospitales civiles. Cuando el establecimiento disponga de servicios internos de hospital, éstos estarán provistos del material, del instrumental y de los productos farmacéuticos necesario para proporcionar a los reclusos enfermos los cuidados y el tratamiento adecuados. Además, el personal deberá poseer suficiente preparación*

profesional. 3) Todo recluso debe poder utilizar los servicios de un dentista calificado.

(...)

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 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.

25. 1) El médico velará 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.

26. 1) El médico hará inspecciones regulares y asesorará al director (...)"

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado de manera reiterada y pacífica que el derecho fundamental a la salud debe garantizarse a toda la población colombiana, sin distinción alguna. Y, cuando las personas están privadas de la libertad por decisión de una autoridad, corresponde al Estado garantizarles este derecho dado que no pueden hacerlo de manera autónoma, ya sea por medio de la inclusión de población reclusa en el Sistema General de Seguridad Social, o la realización de los traslados necesarios para acudir a los servicios médicos si el interno conserva su afiliación al régimen contributivo. Por ello “*las autoridades carcelarias tienen la obligación de garantizar a los reclusos no solo una atención médica oportuna y eficiente, sino además, deben asegurar que las prescripciones médicas como exámenes, medicamentos, intervenciones, cirugías, o cualquier otro procedimiento requerido por el interno, sean efectivamente realizados*”<sup>43</sup>.

En la sentencia T-849 de 2013, advirtió la Corte Constitucional que “*el derecho fundamental a la salud de la población reclusa, **debe ser garantizado por el Estado en todo momento, sin posibilidad de limitarse***”

---

<sup>43</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-825-10

*o restringirse en razón a la circunstancia especial de privación de la libertad, y debe hacerlo efectivo a través de su inclusión en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, para lo cual también, debe dar solución oportuna y eficaz a las necesidades de dicho grupo”.*

En la legislación nacional el artículo 14, literal m, de la Ley 1122 de 2007<sup>44</sup> señaló que la población privada de la libertad debe estar afiliada al régimen subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud y que le corresponde al Gobierno Nacional buscar los mecanismos necesarios para que este grupo de personas reciba la atención en forma adecuada.

Luego el artículo 2 del Decreto 1141 de 2009, modificado por el artículo 1 del Decreto 2777 de 2010, determinó que la afiliación de la población reclusa en los establecimientos de reclusión a cargo del INPEC se realizará mediante subsidio total, a través de una entidad promotora de salud del régimen subsidiado de naturaleza pública del orden nacional; sin embargo, la población reclusa que se encuentre afiliada al régimen contributivo o a regímenes exceptuados conservará su afiliación, siempre y cuando continúe cumpliendo con las condiciones de dicha afiliación, y, por lo tanto, las EPS del régimen contributivo y las entidades aseguradoras en los regímenes exceptuados serán las responsables de la prestación de los servicios de salud y el pago de los mismos, en función del plan de beneficios correspondiente. Para la prestación de los servicios de salud, se deberá coordinar la seguridad de los internos con el INPEC.

El Decreto 2777 de 2010, también estableció en el artículo 9 que *“La afiliación de la población reclusa en establecimientos de reclusión del orden departamental, distrital y municipal, está sujeta a las condiciones de financiación y operación del Régimen Subsidiado y en lo previsto por la ley para lo no cubierto por subsidios a la demanda”.*

Posteriormente el Gobierno Nacional expidió el **Decreto 2496 de 2012**, que regula el aseguramiento en salud de la población privada de la libertad, interna en los establecimientos de reclusión, en guarnición militar o de policía, en prisión y detención domiciliaria, o bajo un sistema de vigilancia electrónica, a cargo del INPEC y de las entidades territoriales en los establecimientos de reclusión del orden departamental, distrital y municipal. Esta normativa, en similar sentido dispone en el artículo 11 que *“La afiliación de la población reclusa en establecimientos de reclusión del orden departamental, distrital y*

---

<sup>44</sup> “m) La población reclusa del país se afiliará al Sistema General de Seguridad Social en Salud. El Gobierno Nacional determinará los mecanismos que permitan la operatividad para que esta población reciba adecuadamente sus servicios.”

*municipal está sujeta a las condiciones de financiación y operación del Régimen Subsidiado” y lo que se encuentre fuera del Plan Obligatorio de Salud corresponde asumirlo al respectivo ente territorial.*

Los artículos 65 a 70 de la Ley 1709 de 2014 modificaron la regulación existente en la Ley 65 de 1993 y en materia de salud determinaron que:

- Todas las personas privadas de la libertad tendrán acceso a todos los servicios del sistema general de salud de conformidad con lo establecido en la ley sin discriminación por su condición jurídica.
- Cualquier tratamiento médico, quirúrgico o psiquiátrico que se determine como necesario para el cumplimiento de este fin será aplicado sin necesidad de resolución judicial que lo ordene.
- Se garantizará el tratamiento médico a la población en condición de discapacidad que observe el derecho a la rehabilitación requerida, atendiendo un enfoque diferencial de acuerdo a la necesidad específica.
- El Ministerio de Salud y Protección Social y la USPEC deberán diseñar un modelo de atención en salud especial, integral, diferenciado y con perspectiva de género para la población privada de la libertad, que contenga una atención intramural, extramural y una política de atención primaria en salud.
- El Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad es una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica, cuyos recursos serán manejados a través de una fiducia mercantil contratada por la USPEC. **Este Fondo se encargará de contratar la prestación de los servicios de salud de todas las personas privadas de la libertad, de conformidad con el modelo de atención que se diseñe.**

Esta normativa tuvo desarrollo en los Decretos 2245 del 24 de noviembre de 2015 y 2519 del 28 de diciembre de 2015, a través de los cuales se fijan las reglas para implementar de manera gradual el esquema de atención en salud para la población privada de la libertad bajo la custodia y vigilancia del INPEC, y **mantuvo vigente el esquema de afiliación al sistema de seguridad social en salud definido en el Decreto 2496 de 2012 para efectos del aseguramiento en salud de la población reclusa a cargo de las entidades territoriales, en los establecimientos de**

**reclusión de los órdenes departamental, distrital o municipal así como para quienes estén reclusos en guarnición militar o de policía, hasta tanto se expida nueva reglamentación.**

Otro aspecto a considerar para la resolución del caso concreto es que la Ley 1751 del 16 de febrero de 2015, ley estatutaria del derecho fundamental a la salud, establece en el artículo 6 como un elemento esencial del derecho a la salud la **accesibilidad**, que consiste en que *“Los servicios y tecnologías de salud deben ser accesibles a todos, en condiciones de igualdad, dentro del respeto a las especificidades de los diversos grupos vulnerables y al pluralismo cultural. La accesibilidad comprende la no discriminación, la accesibilidad física, la asequibilidad económica y el acceso a la información”*.

En síntesis, el Estado debe garantizar a la población privada de la libertad el derecho a la salud, con independencia de la medida en virtud de la cual se encuentre recluso y el lugar o sitio de reclusión, y en tal virtud está obligado a diseñar el modelo de atención en salud para la población privada de la libertad, asegurar la afiliación de los internos a cargo de las entidades territoriales, en los establecimientos de reclusión de los órdenes departamental, distrital o municipal así como para quienes estén privados de la libertad en guarnición militar o de policía y garantizar la prestación de los servicios de salud de la población privada de la libertad bajo la custodia y vigilancia del INPEC bajo el nuevo esquema de atención, disponer los medios que permitan el acceso efectivo y oportuno al servicio de salud que requiera cualquier interno, así como los traslados y autorizaciones necesarios para la atención médica interna o extramural, así como el suministro de medicamentos, tratamientos, e insumos indispensables para la atención integral.

En materia de diseño del modelo de atención es preciso señalar que **el Ministerio de Salud y Protección Social, expidió la Resolución 5159 del 30 de noviembre de 2015, “por medio de la cual se adopta el Modelo de Atención en Salud para la población privada de la libertad bajo la custodia y vigilancia del instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC”** cuyo contenido fue definido en coordinación con la USPEC, y que si bien no existía para el momento de los hechos que originaron esta acción de tutela, si constituye un referente en materia de deberes y mecanismos de prestación de la atención en salud para la población privada de la libertad.

#### **2.4. Competencias en materia de atención a la población privada de la libertad.**

Con ocasión de la situación carcelaria que ha dado lugar a declarar el estado de cosas inconstitucional en la sentencia T-153 de 1998, luego en la sentencia T-388 de 2013, y reiterado recientemente en la sentencia T-762 de 2015, se adoptaron medidas legislativas de reorganización del Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario, el cual parte de la atribución en el artículo 3 del Decreto 2636 de 2004<sup>45</sup>, al Gobierno Nacional por conducto del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, de 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.

Posteriormente se creó la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC por el Decreto 4150 del 3 de noviembre de 2011<sup>46</sup>, para que, en coordinación con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, gestione y garantice el suministro de bienes y la prestación de servicios necesarios para atender a la población privada de la libertad.

Así, la gestión administrativa y de soporte logístico fue asumida por la USPEC, en tanto el INPEC, de acuerdo al Decreto 4151 de 2011<sup>47</sup>, se encarga de la función de vigilancia y custodia, atención y tratamiento de las personas privadas de la libertad, vigilancia y seguimiento del mecanismo de seguridad electrónica y de la ejecución del trabajo social, entre otros.

Para coordinar y atender de manera efectiva los requerimientos que surgen para el cumplimiento de las medidas privativas de la libertad en los distintos establecimientos de reclusión, y dado que la Ley 1709 señaló competencias conjuntas en temas transversales al INPEC y a la USPEC, mediante el Decreto Reglamentario 0204 del 10 de febrero de 2016 el Gobierno Nacional, conforme al artículo 104 de la citada ley, determinó las funciones de las mencionadas entidades, cuyo ejercicio debe desarrollarse en atención a los principios de coordinación, eficiencia y progresividad, y en el artículo 2.2.1.12.3.1., de la Sección 3 del decreto,

---

<sup>45</sup> que modificó el artículo 14 de la Ley 65 de 1993

<sup>46</sup> **Artículo 4°. Objeto.** La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - SPC, tiene como objeto gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de los servicios, la infraestructura y brindar el apoyo logístico y administrativo requeridos para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC.

<sup>47</sup> **Artículo 10. Objeto.** 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.

creó el **Comité de Coordinación de Funciones y Competencias Inpec-Uspec**, “encargado de verificar el estado de ejecución de las competencias de cada entidad, según sus funciones legales y reglamentarias, evaluar las dificultades en el cumplimiento de las mismas, crear planes de mejoramiento y definir acciones conjuntas para el buen funcionamiento del sistema y la protección de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad”

#### **2.4.1. Competencia respecto del lugar de privación de la Libertad y las condiciones del mismo.**

Para efecto de determinar el lugar de ejecución de las medidas privativas de la libertad, el artículo 304 de la Ley 906 de 2004<sup>48</sup>, dispone que:

*“Cuando el capturado deba privarse de la libertad, una vez se imponga la medida de aseguramiento o la sentencia condenatoria, el funcionario judicial a cuyas órdenes se encuentre **lo entregará inmediatamente en custodia al INPEC o a la autoridad del establecimiento de reclusión que corresponda, para efectuar el ingreso y registro al Sistema Penitenciario y Carcelario. Antes de los momentos procesales indicados el capturado estará bajo la responsabilidad del organismo que efectuó la aprehensión.***

*La remisión expresará el motivo, la fecha y la hora de la captura. En caso de que el capturado haya sido conducido a un establecimiento carcelario sin la orden correspondiente, el director la solicitará al funcionario que ordenó su captura. Si transcurridas treinta y seis (36) horas desde el momento de la captura no se ha satisfecho este requisito, será puesto inmediatamente en libertad.*

*De igual forma deberá cumplirse con carácter inmediato la comunicación al funcionario judicial cuando por cualquier motivo pierda vigencia la privación de la libertad, so pena de incurrir en las sanciones previstas en la ley.*

***La custodia referida incluye los traslados, remisiones, desarrollo de audiencias y demás diligencias judiciales a que haya lugar.***

***Parágrafo.*** El Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, ordenará el traslado de cualquier imputado afectado con medida de aseguramiento, consistente en detención

---

<sup>48</sup> Modificado por el artículo 58 de la Ley 1453 de 2011.

*preventiva, cuando así lo aconsejen razones de seguridad nacional, orden público, seguridad penitenciaria, descongestión carcelaria, prevención de actividades delincuenciales, intentos de fuga, o seguridad del detenido o de cualquier otro interno.*

*En estos eventos, el Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, informará del traslado al Juez de Control de Garantías y al Juez de Conocimiento cuando este hubiere adquirido competencia. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC– está obligado a garantizar la comparecencia del imputado o acusado ante el Juez que lo requiera, mediante su traslado físico o medios electrónicos.”(Resaltado fuera del texto).*

En concordancia con ello el artículo 72, modificado por el artículo 51 de la Ley 1709 de 2014 establece que “*El Juez de Conocimiento o el Juez de Control de Garantías, según el caso, señalará el centro de reclusión o establecimiento de rehabilitación donde deban ser reclusas las personas en detención preventiva. En el caso de personas condenadas, la autoridad judicial la pondrá a disposición del Director del Inpec, en el establecimiento más cercano, quien determinará el centro de reclusión en el cual deberá darse cumplimiento de la pena. En caso de inimputables por trastorno mental o enfermedad mental sobreviniente, el juez deberá ponerlas a disposición del Servicio de Salud.*”

Así mismo, determina la Ley 1709 que las autoridades judiciales competentes podrán solicitar al Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) que los detenidos o condenados sean internados o trasladados a un determinado centro de reclusión, en atención a sus condiciones de seguridad.

Estas medidas se ejecutan a través de los establecimientos de reclusión que, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley 1709 de 20 de enero de 2014<sup>49</sup> se clasifican en:

1. **Cárceles de detención preventiva**, que son establecimientos a cargo de las entidades territoriales que están dirigidos exclusivamente a la atención de personas en detención preventiva.
2. **Penitenciarias**, que son establecimientos destinados a la reclusión de condenados y en las cuales se ejecuta la pena de prisión, mediante un sistema progresivo para el tratamiento de los internos,

---

<sup>49</sup> Que modificó el artículo 20 de la ley 65 de 1993



3. **Casas para la detención y cumplimiento de pena por conductas punibles culposas** cometidas en accidente de tránsito o en ejercicio de toda profesión u oficio. Estos establecimientos serán autorizados por el INPEC y dependerán del respectivo establecimiento de reclusión del orden nacional de su jurisdicción.

4. **Centros de arraigo transitorio**, en los cuales se da atención de personas a las cuales se les ha proferido medida de detención preventiva y que no cuentan con un domicilio definido o con arraigo familiar o social.

5. **Establecimientos de reclusión para inimputables** por trastorno mental permanente o transitorio con base patológica y personas con trastorno mental sobreviniente. Estos establecimientos estarán bajo la dirección y coordinación del Ministerio de Salud y Protección Social, en los cuales serán recludas las personas con trastorno mental permanente o transitorio con base patológica, los cuales están destinados a alojar y rehabilitar a inimputables por trastorno mental, según decisión del juez de conocimiento previo dictamen pericial del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y a aquellas personas a quienes se les sustituye la pena privativa de la libertad por internamiento en este tipo de establecimientos como consecuencia de un trastorno mental sobreviniente. La custodia y vigilancia externa de estos establecimientos estará a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC.

6. **Cárceles y penitenciarías de alta seguridad.** Son establecimientos destinados al cumplimiento de la detención preventiva o de la pena impuesta a personas que ofrecen especiales riesgos de seguridad a juicio del Director del INPEC.

7. **Cárceles para mujeres**, que son destinadas para la detención preventiva de las mujeres procesadas, y las **penitenciarías para mujeres** que son establecimientos para el cumplimiento de la pena impuesta a las mujeres condenadas.

8. **Cárceles y penitenciarías para miembros de la Fuerza Pública.** El Ministerio de Defensa Nacional construirá o adecuará los centros de reclusión para miembros de la Fuerza Pública, previo concepto del INPEC.

9. **Colonias**, que son establecimientos para purgar la pena, preferencialmente para condenados de extracción campesina o para propiciar la enseñanza agropecuaria.

10. **Demás centros de reclusión que se creen en el sistema penitenciario y carcelario.**

Precisa el artículo 8 de la Ley 65 de 1993 que nadie puede permanecer privado de la libertad en un establecimiento de reclusión de los señalados sin que se legalice su captura o su detención preventiva, conforme al Código de Procedimiento Penal.

En relación con las **cárceles para la ejecución de la detención preventiva, a cargo de las entidades territoriales**, el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, señala que es competencia de los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y del Distrito Capital, la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad, por orden de autoridad policiva, para lo cual deben proveerse los recursos en los presupuestos de dichos entes territoriales y pueden celebrarse convenios con la Nación a efecto de mejorar la infraestructura y el sostenimiento de los centros de reclusión.

En todo caso, será el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario quien ejercerá la inspección y vigilancia de las cárceles de las entidades territoriales y, como lo resaltó la Corte Constitucional en la sentencia T-471 de 1995, será éste el responsable de *“la ejecución de las sentencias penales y la detención precautelativa, la evaluación de las medidas de seguridad y la reglamentación y control de las penas accesorias, dejando solamente a los departamentos y municipios, así como a las áreas metropolitanas y al Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, la creación, fusión o supresión de cárceles para aquellas personas detenidas precautelativamente”*.

En este orden, la posición de garante del INPEC no surge por el lugar en donde haya sido confinado el detenido o condenado (si es o no un establecimiento de reclusión), sino porque en virtud de orden judicial la persona debe permanecer privada de la libertad en un establecimiento carcelario o penitenciario.

Cabe resaltar que **conforme a los artículos 19 y 21 de la Ley 65 de 1993, las cárceles y pabellones de detención preventiva son establecimientos dirigidos exclusivamente a la atención de personas**

**en detención preventiva, que están a cargo de las entidades territoriales.** Los departamentos o municipios que carezcan de sus respectivas cárceles, podrán contratar con el INPEC, el recibo de sus presos mediante el acuerdo que se consagrará en las cláusulas contractuales, conviniendo el reconocimiento que los departamentos o municipios hagan del pago de algunos servicios y remuneraciones; y de igual forma, las cárceles municipales podrán recibir presos nacionales en las mismas condiciones en que los centros de reclusión nacionales reciben presos municipales.

*Adicionalmente, pueden “existir pabellones para detención preventiva en un establecimiento penitenciario para condenados, cuando así lo ameriten razones de seguridad, siempre y cuando estos se encuentren separados adecuadamente de las demás secciones de dicho complejo y de las personas condenadas. Las entidades territoriales, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura podrán realizar las gestiones pertinentes para la construcción conjunta de ciudadelas judiciales con un centro de detención preventiva anexos a sus instalaciones”*<sup>50</sup>

En materia de infraestructura y dotación, el artículo 2.2.1.12.2.7., del Decreto 0204 de 2016, determina que la infraestructura para la efectiva vigilancia, custodia, atención y tratamiento de las personas privadas de la libertad, incluyendo la **dotación de saneamiento básico** (elementos y las condiciones necesarias para garantizar la higiene y salubridad dentro de los establecimientos de reclusión), y todos los bienes y servicios que se requieran para el funcionamiento del sistema penitenciario y carcelario, estará a cargo de la **USPEC**.

### **Detención en Unidades de Reacción Inmediata**

Además de la regulación señalada para los establecimientos de reclusión, el legislador con carácter restrictivo y excepcional consagró la posibilidad de albergar a personas privadas de la libertad sin sentencia en las Unidades de Reacción inmediata URI, que son centros de servicio al ciudadano a cargo de la Fiscalía General de la Nación con los que se busca brindar atención permanente y facilitar el acceso a la administración de justicia mediante la disponibilidad 24 horas de un funcionario de la fiscalía – fiscal – y su equipo de trabajo. La organización de estas unidades también corresponde a la necesidad,

---

<sup>50</sup> Artículo 21 de la Ley 65 de 1993, modificada por el artículo 12 de la Ley 1709

conforme al inciso 2º del artículo 28 de la Constitución<sup>51</sup>, de legalizar la situación de la persona detenida en un término no mayor a 36 horas.

Es preciso hacer mención a la naturaleza de estas unidades en orden a resaltar que **las URI no son lugares destinados a la reclusión de personas procesadas o en ejecución de una sentencia**. Es así como el artículo 21 de la Ley 1709 de 2014 al adicionar el artículo 28A a la Ley 65 de 1993, consagra la posibilidad de albergar en **detención transitoria** a personas en Unidades de Reacción Inmediata o una unidad similar.

Dice esta norma:

**“Artículo 28A. Detención en Unidad de Reacción Inmediata o similar.** La detención en Unidad de Reacción Inmediata (URI) o unidad similar **no podrá superar las treinta y seis (36) horas**, debiendo garantizarse las siguientes condiciones mínimas: separación entre hombres y mujeres, ventilación y luz solar suficientes, separación de los menores de edad y acceso a baño. *Parágrafo. Dentro de los dos años siguientes a la vigencia de la presente ley las Entidades Territoriales adecuarán las celdas a las condiciones de las que trata el presente artículo”.* (Resaltado fuera del texto).

Para materializar la reclusión de las personas aprehendidas, señala la ley que **es competencia de la Dirección del INPEC disponer del traslado de los internos condenados de un establecimiento a otro**, por decisión propia, motivada o por solicitud formulada ante ella, conforme al artículo 73 de la Ley 65 de 1993.

#### **2.4.2. Competencia para suministrar la alimentación adecuada a las personas privadas de la libertad.**

De acuerdo al artículo 19 de la Ley 65 de 1993, las entidades territoriales pueden contratar con el INPEC el recibo de sus reclusos mediante cláusulas en las que aquellas se comprometan al pago de la provisión de alimentación en una cuantía no menor de la señalada por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario para sus internos; y de igual forma, si una cárcel municipal o distrital recibe presos nacionales, el INPEC debe proveer los recursos para la alimentación en dichos centros de reclusión.

---

<sup>51</sup> “La persona detenida preventivamente será puesta a disposición del juez competente dentro de las treinta y seis horas siguientes, para que éste adopte la decisión correspondiente en el término que establezca la ley”.

La Ley 1709 de 2014, que modificó los artículos 67 y 68 de la Ley 65, determinó que **la alimentación de todas las personas privadas de la libertad corresponde a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC**, la cual debe ser adecuada en cantidad y calidad para asegurar la suficiente y balanceada nutrición, suministrada en forma higiénica y el régimen alimentario se puede modificar por razones médicas (artículos 67 y 68).

Igualmente corresponde a la USPEC, 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 tengan por objeto la construcción, rehabilitación, mantenimiento, operación y prestación de servicios asociados a la infraestructura carcelaria y penitenciaria, y realizar, directamente o contratar con terceros, las funciones de supervisión, interventorías, auditorías y en general, el seguimiento a la ejecución de los contratos de concesión y de las alianzas público-privadas, o de concesión, o cualquier tipo de contrato que se suscriba.

#### **2.4.3. Competencia en materia del deber de garantía del derecho a la salud.**

Como se refirió en precedencia el Decreto 2245 del 24 de noviembre de 2015 modifica el sistema de prestación del servicio de salud a la población reclusa y señala la forma como se debe implementar de manera gradual el esquema de atención en salud para la población privada de la libertad bajo la custodia y vigilancia del INPEC, pero mantuvo vigente el esquema de afiliación al sistema de seguridad social en salud definido en el Decreto 2496 de 2012 para el aseguramiento en salud de las personas detenidas en los establecimientos de reclusión de los órdenes departamental, distrital o municipal así como para quienes lo estén en guarnición militar o de policía.

Es del caso resaltar que para la época de los hechos indicados en la acción de tutela este Decreto 2496 de 2012, que modificó el Decreto 2777 de 2010, regulaba el aseguramiento en salud de toda la población privada de la libertad en los establecimientos de reclusión, en guarnición militar o de policía, en prisión y detención domiciliaria, o bajo un sistema de vigilancia electrónica a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y de las entidades territoriales en los establecimientos de reclusión del orden departamental, distrital y municipal.

Al actualizar el régimen de competencias asignadas al INPEC y a la USPEC, el Decreto 2496 de 2012 estableció en el artículo 2 que esta Unidad es la encargada de determinar una o varias Entidades Promotoras de Salud Públicas o Privadas, tanto del Régimen Subsidiado como del Régimen Contributivo, autorizadas para operar el Régimen Subsidiado, a las que debía afiliarse la población reclusa a cargo del INPEC. Para la aplicación de éste modelo de atención es indispensable que el INPEC elabore y actualice el registro y reporte oportuno de las novedades que afecten dicho listado censal de las personas privadas de la libertad.

En vigencia de este modelo de aseguramiento, el artículo 4 del Decreto 2496 de 2012 asigna al INPEC la función de adelantar el seguimiento y control del aseguramiento de los afiliados y hacer auditorías a la prestación de los servicios de salud a cargo de las Entidades Promotoras de Salud -EPS-, ya sea directamente o a través de un contratista.

También es función del INPEC hacer el seguimiento y control del aseguramiento de los internos y garantizar su traslado para que reciban atención médica cuando se requiera, ya sea que se encuentren en establecimientos de reclusión, en guarnición militar o de policía, en prisión y detención domiciliaria, o bajo un sistema de vigilancia electrónica<sup>52</sup>.

De otra parte, compete a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, en el marco de las funciones señaladas en el Decreto Ley 4150 de 2011, la asignación de la Entidad o Entidades Promotoras de Servicios de Salud que afiliarán dicha población al Régimen Subsidiado, diseñar un modelo de atención en salud especial, integral, diferenciado y con perspectiva de género para la población privada de la libertad, incluida la que se encuentra en prisión domiciliaria, y el acondicionamiento y funcionamiento de una *Unidad de Atención Primaria y de Atención Inicial de Urgencias en Salud Penitenciaria y Carcelaria*, dentro de los establecimientos de reclusión<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Artículo 34 de la Ley 1709 de 2014: “**Artículo 30B. Traslados de las personas privadas de la libertad.** Salvo lo consagrado en el artículo anterior, la persona privada de la libertad que dentro de una actuación procesal sea citada ante autoridad competente, o que por su estado de salud deba ser llevada a un hospital o clínica, será remitida por el personal del cuerpo de custodia y vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), garantizando sus derechos a la vida e integridad personal y a la dignidad humana previa solicitud de la autoridad competente. Previa solicitud de la autoridad penitenciaria y carcelaria, la Policía Nacional podrá prestar el apoyo necesario para la realización de estos traslados en los casos excepcionales y cuando las condiciones de seguridad del recorrido o la peligrosidad del trasladado así lo ameriten según evaluación que realizará la Policía Nacional.”

<sup>53</sup> Artículo 7.1

A partir de la creación del *Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad*, éste se encargará de contratar la prestación de los servicios de salud de todas las personas privadas de la libertad a cargo del INPEC, de conformidad con el modelo de atención que se diseñe<sup>54</sup>. La EPS seleccionada, conforme al artículo 6, numeral 2 ídem deberá prestar el servicio de salud a los internos.

A pesar de la creación de un modelo de afiliación diferente para la población reclusa a cargo del INPEC en el Decreto 2245 del 24 de noviembre de 2015, se mantuvo vigente el esquema de afiliación al sistema de seguridad social en salud establecido en el Decreto 2496 de 2012 para el aseguramiento mediante el régimen subsidiado de los internos en establecimientos de los órdenes departamental, distrital o municipal así como para quienes estén reclusos en guarnición militar o de policía.

**En este orden, los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y el Distrito Capital de Bogotá, están a cargo de la afiliación de los reclusos de los establecimientos a su cargo, al sistema de salud a través del régimen subsidiado y asumir los costos de aquello no incluido en el POS.**

En materia de salud en los establecimientos de reclusión, igualmente corresponde a los distritos y municipios *"44.3.5. Ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población, tales como establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías, ancianatos, puertos, aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, piscinas, estadios, coliseos, gimnasios, bares, tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado, de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros."*, conforme el artículo 44 de la Ley 715 de 2001

Considérese además, que la Corte Constitucional mediante Auto 552A del 1 de diciembre de 2015, dispuso **que la Superintendencia Nacional de Salud y el Ministerio de Salud y Protección Social deben diseñar en el plazo señalado por esta Corporación una estrategia de atención inmediata y efectiva que permita satisfacer las urgentes necesidades de atención y prestación del servicio de salud de la población**

---

<sup>54</sup> El 30 de diciembre de 2015, conforme a los Decretos 2245 y 2519 de 2015, la USPEC suscribió el contrato N°59940-001-2015 con el Consorcio de Fondo de Atención en Salud PPL 2015, para "la prestación integral de los servicios de salud, para la población privada de la libertad a cargo del Instituto Nacional penitenciario y Carcelario – INPEC, con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Salud para la población privada de la libertad" de manera transitoria.

**penitenciaria y carcelaria en el país**, lo anterior porque al hacer seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-760 de 2008, advirtió con preocupación la desatención sistemática a las personas privadas de la libertad en centros carcelarios y penitenciarios a cargo del INPEC. Indicó la Corte que:

*“Conforme lo expuso la Defensoría del Pueblo mediante oficio de fecha 5 de noviembre de 2015, actualmente se presentan una serie de problemas en la atención oportuna y eficiente de miles de reclusos en las cárceles del país. Para esta Sala de Seguimiento resulta preocupante que aun cuando la Superintendencia Nacional de Salud y el Ministerio de Salud y Protección Social tienen conocimiento desde hace varios meses de la situación que se presenta en la EPS-S CAPRECOM, generada por: (i) el represamiento de citas médicas, (ii) la falta de autorizaciones para cirugías de alta complejidad, y (iii) la no prestación de servicio alguno de salud en ciertas cárceles, a la fecha no hayan adoptado las medidas necesarias para remediar la problemática descrita.*

*La Corte ha sostenido respecto a la población privada de la libertad que se configura una relación de especial sujeción frente al Estado y si bien se limitan ciertos derechos, los demás gozan de plenitud en su garantía, como es el caso del goce efectivo de la salud. Bajo esa línea en su jurisprudencia ha señalado que el derecho a la salud de las personas que se encuentran reclusas debe protegerse con la misma efectividad de quienes no hacen parte de esta población, en la medida en que su naturaleza no cambia por el hecho de la detención. Por ello, la obligación de garantía por parte del Estado se refuerza atendiendo la relación de sujeción que en este evento se configura.*

*Así mismo, no debe olvidarse que conforme a la Ley 1751 de 2015 (Estatutaria de salud) dicho servicio debe prestarse garantizando los principios de universalidad, oportunidad, continuidad, eficacia y particularmente equidad, acorde con lo dispuesto en el literal c) del inciso 2º del artículo 6, ...”.*

Posteriormente, al examinar una acción de tutela interpuesta para la protección de los derechos de una persona condenada reclusa en las instalaciones de una Unidad de Reacción Inmediata, dijo la Corte:

*“Así entonces, y en concordancia con el alcance normativo del acceso a la salud de los reclusos, no es suficiente con que se fije una fecha para la realización de los controles y exámenes médicos*



*autorizados a los internos, pues si no se garantiza el traslado del recluso al lugar donde se deben practicar estos procedimientos, y por ello su asistencia a los mismos no se hace efectiva, la programación del servicio de salud que se pretende prestar resultaría inocua e incluso inútil.(...) el suministro de los servicios e insumos de salud sin los que no sea posible la supervivencia de un interno, constituye una obligación que se satisface garantizando el resultado, esto es, asegurando el acceso efectivo del penado a las citas, tratamientos, exámenes y procedimientos que requiera. En cambio, cuando los servicios e insumos únicamente estén dirigidos a optimizar el bienestar del interno, el Estado, a través de las autoridades competentes, debe comprometer su diligencia y hacer uso de todo lo que este a su alcance y dentro de sus posibilidades para asegurar la prestación de tales tecnologías médicas, dentro de las limitaciones propias de la privación de la libertad.”<sup>55</sup>*

Mediante sentencia T-762 del 16 de diciembre de 2015, la Corte Constitucional reiteró la existencia de un estado inconstitucional de cosas en los establecimientos de carcelarios y penitenciarios, previamente señalado en la sentencia T-388 de 2013, e impuso a las autoridades penitenciarias y carcelarias, así como a las entidades que prestan servicios de salud en los 16 establecimientos de reclusión allí estudiados, entre las cuales se encuentra la Cárcel La Modelo de Bogotá, la obligación de adecuar las áreas de sanidad y asegurar que cumplan con las **condiciones mínimas de prestación del servicio de salud** propuestas en esa providencia, y que se refieren *grosso modo* a: “En infraestructura: las áreas de sanidad de los establecimientos deben disponer de todo lo necesario para contar con i) una zona de atención prioritaria, ii) un stock mínimo de medicamentos; iii) un área de paso para monitorear a los reclusos que fueron hospitalizados o que lo serán. Dichos espacios deben ser higiénicos. b. En personal médico: Los establecimientos penitenciarios y carcelarios deben cumplir con personal multidisciplinario en salud. Tal personal debe incluir por lo menos médicos, enfermeros y psicólogos”

Tales condiciones mínimas deben ser observadas en los establecimientos de carcelarios y penitenciarios, en la prestación de los servicios de salud a la población privada de la libertad que se efectúe en virtud de la inclusión al esquema de que trata el Decreto 2245 del 24 de noviembre de 2015, para aquellos a cargo del INPEC, y el señalado en el Decreto

---

<sup>55</sup> Sentencia T-391 de 2015

2496 de 2012, para los establecimientos que están a cargo de entidades territoriales.

**En síntesis:**

1- La medida de detención preventiva puede cumplirse en cárceles para detención preventiva a cargo de las entidades territoriales, en un centro de detención preventiva anexos a ciudadelas judiciales, o en pabellones para detención preventiva en un establecimiento penitenciario para condenados, cuando así lo ameriten razones de seguridad, separados de las demás secciones de estos establecimientos.

2- El lugar de detención preventiva será fijado por el juez competente y el establecimiento para cumplir la condena privativa de la libertad será determinado por la Dirección del INPEC.

3- La detención de una persona en Unidad de Reacción Inmediata (URI) o unidad similar, nunca puede superar las treinta y seis (36) horas, y de conformidad con el artículo 17 de la Ley 65 de 1993 debe cumplir con unas condiciones mínimas, fijadas teniendo en cuenta que se trata de lugares destinados a la reclusión de los internos por un periodo muy corto: separación entre hombres y mujeres, ventilación y luz solar suficientes, separación de los menores de edad y acceso a baterías sanitarias suficientes; pero además las instalaciones deben ofrecer condiciones que garanticen un trato digno y humanitario a los detenidos que se encuentren transitoriamente allí, tales como alimentación oportuna y adecuada en cantidad y calidad, higiene, entornos de salubridad y seguridad, y atención médica oportuna, integral y por personal médico idóneo, ya sea a través del régimen subsidiado o contributivo. Aunque no son establecimientos de detención preventiva o penitenciarios, en virtud de la relación de sujeción especial de los internos y la posición de garante que asumen las autoridades, existe la obligación estatal de proporcionar los servicios de atención integral en salud que requieran las personas durante el breve periodo que permanezcan allí. Brindar la alimentación adecuada en éstos lugares corresponde a la USPEC.

4- Corresponde al INPEC la ejecución de las medidas de aseguramiento y penas que impliquen la privación de la libertad, es responsable de efectuar la afiliación y de realizar oportunamente los traslados necesarios para la prestación del servicio de salud. Igualmente le corresponde al INPEC trasladar a los presos de un establecimiento de reclusión a otro, cuando así se determine por la Dirección del INPEC.

5- La USPEC es la entidad encargada de la alimentación de las personas privadas de la libertad. La provisión alimentaria podrá ser por administración directa o garantizada mediante contratos con particulares y no puede suspenderse o limitarse como medida disciplinaria. Los alimentos deben ser de tal calidad y cantidad que aseguren la suficiente y balanceada nutrición de las personas privadas de la libertad. La alimentación debe ser suministrada en buenas condiciones de higiene y presentación.

6- La misma Unidad USPEC tiene la función de designar la entidad prestadora de salud a través de la cual se brinde el servicio médico a la población reclusa a cargo del INPEC, garantizar la calidad del servicio prestado y acondicionar las instalaciones de los centros de reclusión de modo que ofrezcan las condiciones mínimas que permitan la atención médica integral y oportuna a los reclusos.

7- De acuerdo al artículo 51 de la citada Ley 65 de 1993, corresponde al Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad garantizar la legalidad de la ejecución de las sanciones penales, verificar las condiciones del lugar o del establecimiento de reclusión donde deba ubicarse la persona condenada, repatriada o trasladada y conocer de las peticiones que los internos o apoderados formulen en relación con el Reglamento Interno y tratamiento penitenciario en cuanto se refiera a los derechos y beneficios que afecten la ejecución de la pena.

8- Las entidades territoriales están a cargo de establecimientos de detención preventiva y de los centros de detención transitoria, a ellas les corresponde crearlos, brindar la alimentación adecuada, garantizar el aseguramiento en salud de sus internos y que existan condiciones dignas de reclusión. Igualmente, de acuerdo al parágrafo del artículo 28A de la Ley 65 de 1993, corresponde a las Entidades Territoriales (entre ellas al Distrito Capital) adecuar las celdas para la detención transitoria en las Unidades de Reacción Inmediata o unidades similares, a las condiciones mínimas señaladas en esa norma: celdas con ventilación y luz suficiente, que permitan la privación de la libertad en espacios separados de hombres y mujeres, adultos y menores de edad, y con baterías sanitarias adecuadas y suficientes para la capacidad de la Unidad de detención transitoria.

### **3. CASO CONCRETO**

El Defensor Delegado para la Política Criminal y Penitenciaria promovió acción de tutela contra la Policía Metropolitana de Bogotá, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, la Unidad de Servicios

Penitenciarios y Carcelarios - USPEC- ; la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, CAPRECOM EICE, el Ministerio de Salud y Protección Social y la Alcaldía Mayor de Bogotá, para la protección de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en las Unidades de Reacción Inmediata de Engativá y Kennedy y en sitios aledaños a éstas, los cuales estima violados en razón de los hallazgos encontrados en las visitas de inspección realizadas por la Defensoría del Pueblo el 25 de junio de 2015.

### **Consideración preliminar**

Pasa la Sala de revisión a hacer un pronunciamiento respecto de la petición de la Fiscal Jefe de la URI de Engativá, de declarar improcedente la acción de tutela dado que existe un fallo del 28 de enero de 2015, relacionado con la misma situación, dentro del expediente 2015-0017, Magistrado Ponente Dr. Alberto Vergara Molano, y por ello considera que lo procedente sería tramitar el desacato.

Considera la Sala que la petición de la funcionaria judicial no está llamada a prosperar toda vez que: i) los hechos que motivaron esa acción sucedieron antes de enero de 2015, y los informados por el Defensor en ésta acción corresponden a las condiciones encontradas el 25 de junio de 2015, es decir, 5 meses después, y ii) La acción de tutela a la que se refiere la Fiscal Jefe de la URI de Engativá culminó con el fallo proferido el 8 de abril de 2015 por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en segunda instancia, mediante el cual revocó la sentencia dictada en primera instancia y declaró improcedente la acción de tutela por carencia actual de objeto, al considerar que *“desde el 9 de enero se está adelantando la normalización, como se pudo inferir de las respuestas dadas por las accionadas”*.

Por lo anterior es necesario un pronunciamiento de la Corte Constitucional frente a la actuación de las autoridades que hacen parte del Sistema Carcelario y Penitenciario, dado que confirma que la situación irregular y violatoria de los derechos fundamentales de las personas que son reclusas en las instalaciones de las URI y en vehículos, carpas y remolques frente a dichas dependencias, continuó y es reiterativa<sup>56</sup>, por lo cual se requiere una decisión de la Corte Constitucional con el fin de garantizar los derechos de las personas que son reclusas en las URI y otras unidades de detención transitoria, y prevenir la afectación de derechos fundamentales.

---

<sup>56</sup> Una situación semejante fue estudiada por la Corte en el año 2000, en la sentencia T-847 de 2000

Ahora bien, de acuerdo con las pruebas obrantes en el expediente, particularmente de la evidencia fotográfica recaudada en la visita de inspección antes mencionada, los registros de ingreso y los reportes de afiliación al sistema de seguridad social de algunas de las personas privadas de la libertad en las Unidades de Reacción Inmediata de Engativá y Kennedy, se establece que:

**3.1. La detención preventiva y la ejecución de la condena en sitios de retención transitoria, carpas, y vehículos, sitios que no son establecimientos de reclusión y no cumplen los requerimientos mínimos para serlo, vulnera los derechos fundamentales de los reclusos por someterlos a vivir en condiciones inhumanas y degradantes.**

De acuerdo a lo señalado en el escrito de tutela y confirmado por los Jefes de las Unidades de Reacción Inmediata URI y la Policía Metropolitana de Bogotá (MEBOG) en sus intervenciones, en las instalaciones de las unidades de reacción inmediata de Kennedy y Engativá, y en vehículos estacionados en los alrededores, se encontraron personas privadas de la libertad que llevaban allí periodos superiores a un mes, cuando el lapso máximo permitido es de 36 horas<sup>57</sup>, por tratarse de lugares que, se reitera no son establecimientos de reclusión, y su infraestructura y servicios no están acondicionados para la permanencia por periodos prolongados.

**3.1.1. Situación encontrada en la URI de Kennedy**

De acuerdo con lo informado por la Defensoría del Pueblo en las instalaciones de la URI de Kennedy, con capacidad para 50 personas el 25 de junio de 2015 encontraron a 48 personas, cifra que para el 10 de julio de 2015 se incrementó a 53 conforme a lo señalado por la Fiscal Jefe de la Unidad de Reacción Inmediata, de ellas 51 internos estaban en virtud de la medida de aseguramiento de detención preventiva y 2 cumpliendo pena privativa de la libertad. Lo cual pone en evidencia que, como lo indicaron funcionarios de la Fiscalía y el representante de la MEBOG, se recluyeron en las instalaciones de la URI a personas que no deberían estar allí, sino en establecimientos carcelarios y penitenciarios a cargo del INPEC, o para el caso de los detenidos en la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres, excediendo la capacidad de albergue de esos centros de reclusión y generando hacinamiento.

---

<sup>57</sup> Artículo 28A de la Ley 65 de 1993

La afectación de los derechos es más intensa e igual de ostensible en relación con las personas que fueron encontradas en buses de la Policía Nacional parqueados en los alrededores de las instalaciones de la URI Kennedy. Para el 25 de junio de 2015 la defensoría del pueblo halló dos vehículos: i) el primero con 12 hombres y 3 mujeres, una de ellas manifestó llevar confinada allí más de tres meses en virtud de una condena impuesta; y ii) en otro bus se encontraron 10 hombres y 3 mujeres, entre ellas 3 personas manifestaron encontrarse cumpliendo pena y una llevar 6 meses en detención preventiva en ese bus, sin acceso a duchas ni baterías sanitarias por lo que debían hacer sus necesidades fisiológicas en envases y bolsas plásticas. Esa situación es corroborada por la Fiscal Jefe de la unidad URI quien informó que para julio de 2015 estaban 12 personas detenidas preventivamente dentro de un remolque de la Policía, que originalmente estaba destinado a servir de CAI Móvil, en las condiciones de insalubridad e inseguridad indicadas por la Defensoría y que se reseñarán más adelante.

De acuerdo con los elementos de juicio allegados a la acción, el interno José Ferney Medina Ramírez, permaneció del 30 de marzo al 30 de junio en la URI de Kennedy, hasta que ingresó al Establecimiento Carcelario Bogotá en detención preventiva, de modo que solo pasados tres meses y luego de realizada la visita por parte del Ministerio Público fue trasladado al centro carcelario.

La interna Karol Vanessa Quintero Vargas, fue capturada el 25 de marzo de 2015 y recluida en uno de los buses parqueados en la parte externa de la URI de Kennedy, tres meses después, cuando la defensoría realizó la visita, aún se encontraba en detención preventiva en un vehículo de la Policía Nacional a las afueras de la Unidad de Reacción Inmediata. Ésta procesada finalmente ingresa en detención domiciliaria el 26 de junio de 2015, de acuerdo al reporte del sistema SISIPEC WEB, y por información del apoderado del INPEC fue recluida en la Cárcel Nacional el Buen Pastor el 2 de Julio de 2015. En este caso, como lo informo el Defensor Delegado y lo corroboró la Fiscal Jefe de Unidad de Kennedy, a pesar de ordenarse la detención domiciliaria, la medida no se ejecutó durante tres meses porque los miembros del INPEC no adelantaron los trámites respectivos para el traslado de la procesada al domicilio donde debía ejecutarse la medida de detención domiciliaria<sup>58</sup>.

Tanto la Fiscal Jefe de Unidad, el representante de la MEBOG y el defensor accionante coinciden en señalar que esta situación se generó por

---

<sup>58</sup> Cabe resaltar que la detención preventiva se puede sustituir por detención en el lugar de residencia para madres cabeza de familia, por razones de salud, o porque cuando para el cumplimiento de los fines previstos para la medida de aseguramiento sea suficiente la reclusión en el lugar de residencia.

la renuencia de personal del INPEC en cumplir con su deber de trasladar a los detenidos y condenados a los centros de reclusión respectivos, dando lugar a que se utilicen las instalaciones de esas URI, remolques y buses, como establecimientos carcelarios y penitenciarios, aunque de acuerdo al artículo 20 de la Ley 65 de 1993 no tengan esta naturaleza y bajo las condiciones actuales de su infraestructura no sea viable asignarla pues las URI de la Fiscalía General de la Nación carecen de las instalaciones y las condiciones para albergar a detenidos y personas condenadas. La negativa del personal del INPEC de recibir bajo su custodia a las personas luego de legalizada la captura también llevo a que los policiales responsables de ésta confinaran a los detenidos y condenados en buses y remolques por periodos prolongados – de meses-, en total hacinamiento, sin tener la posibilidad de suplir sus necesidades básicas como ir a un baño, dormir en una cama, usar elementos de aseo o tener un lugar adecuado para recibir los alimentos.

No se trata de una situación coyuntural y aislada, pues cabe observar que la Fiscal Jefe de la URI Kennedy con oficio N°0513/2014 del 10 de diciembre de 2014, informó a la Directora Seccional Bogotá de la Fiscalía General de la Nación, las condiciones precarias de las personas reclusas en las instalaciones de esa Unidad, y cuatro meses después en Acta 629665 de la visita realizada en abril de 2015 la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá da concepto desfavorable a las instalaciones de la URI Kennedy y refiere que en el corredor se albergan 31 personas privadas de la libertad, sin condiciones para hacerlo ni baterías sanitarias disponibles. Existe entonces una situación de afectación prolongada y sistemática de desconocimiento de los derechos de las personas privadas de la libertad en las instalaciones de la URI que impone al Juez Constitucional adoptar medidas para superarlo y evitar que se vuelva a presentar en el futuro.

### **3.1.2. Situación encontrada en la URI de Engativá**

La situación encontrada en la visita efectuada en la URI de Engativá también evidencia el desconocimiento manifiesto de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad allí y en lugares aledaños, dado que se encuentran hacinadas en otro tipo de instalaciones completamente inadecuadas para que sean habitadas por seres humanos, como es el caso de las personas confinadas en un remolque del CAI móvil ubicado cerca a la URI de Engativá y en una carpa de camping instalada a la intemperie en un parque público aledaño, donde fueron alojados 7 capturados de la Estación 21 de Policía del Aeropuerto. A esto se suma la reclusión indiscriminada de hombres y mujeres, condenados y procesados compartiendo los mismos espacios.

Al uso de bienes muebles para el confinamiento, en condiciones de hacinamiento de personas en detención preventiva – es decir, que se presumen inocentes y no son sujetos de medidas para su reeducación o resocialización - se suma el hacinamiento que registra la misma Unidad de Reacción Inmediata de Engativá donde si bien para el 25 de junio de 2015 no había sobrecupo, pasados 15 días, según lo informa la Fiscal Jefe de esta URI, ya se superaba la capacidad pues permanecían allí dos reclusos más de los que podía albergar.

La utilización de las instalaciones de la URI, remolques, buses y carpas para la reclusión prolongada de personas en detención o cumpliendo una condena se pone en evidencia con la Boleta de Detención 058 de Oscar Johan Reyes Pinto, la cual indica que fue capturado el 20 de mayo de 2015 y se solicita mantener privado de la libertad en el centro carcelario que disponga el INPEC; sin embargo para el 25 de junio de 2015, pasado más de un mes, aún permanecía en el remolque del CAI móvil estacionado cerca de las dependencias de la URI porque el INPEC no dispuso su permanencia en una cárcel para detención, cuando debió hacerlo en acatamiento a la orden judicial. En este sentido el apoderado de la Policía Metropolitana de Bogotá manifiesta que la situación de hacinamiento y de detención irregular en vehículos **surge porque el INPEC se niega a recibir bajo su custodia y responsabilidad a estas personas**, por lo que la Policía Nacional se vio obligada a aprovisionar esos espacios para mantenerlos en detención.

Lo anterior no solo constituye una irregularidad en la actuación de los servidores públicos del INPEC encargados de recibir en custodia, ordenar y realizar el traslado de los procesados a los respectivos establecimientos de reclusión, que merece la atención de los órganos de control, sino que **ocasionó una situación grave de violación del derecho de las personas privadas de la libertad a no recibir tratos inhumanos o degradantes, por las condiciones notoriamente insalubres e indignas en que se encontraban**, pues, se resalta, vehículos, carpas de acampar, parques y remolques así como los pasillos de las URI no son los lugares establecidos por la ley para recluir a las personas en detención preventiva o en cumplimiento de una condena, y tampoco tienen las condiciones mínimas materiales y funcionales adecuadas para hacerlo, a lo cual se suma la ostensible sobrepoblación que por la omisión del INPEC se generó en las salas de detenidos de las URI y las estaciones de Policía en la ciudad de Bogotá.

Indicó el representante de la Policía Metropolitana de Bogotá que por la crisis generada por la omisión del INPEC, se dispuso que “*si se presenta*



*el hacinamiento en las URI toca llevarlos al parque a la intemperie, lo cual no se puede entonces por salud nos toca ubicarlos en los CAI móviles, en camiones, que tampoco son prenda ni de garantía, ni de respeto al ser humano, porque no hay donde más poder albergarlos”. Y añadió que la congestión, si bien existía en el año 2012, se incrementó con ocasión del plan reglamento adelantado por el INPEC a finales del año 2014, hasta el punto que en julio de 2015 había hacinamiento en las salas de retención transitoria “por el represamiento de 456 capturados imputados hombres, con medida de aseguramiento intramural dirigida a la cárcel modelo.”*

Esta situación de hacinamiento en las salas de retenidos de las URI, así como en los vehículos y remolques constituye una violación de los derechos de los reclusos, como lo resaltó la Corte Constitucional ante una situación semejante en el año 2000, cuando señaló : *“No sólo aparece claramente acreditado en el expediente que en las Salas de Retenidos de las Estaciones de Policía del Distrito Capital y en las de las otras instituciones señaladas por la Defensoría hay hacinamiento, sino que éste se debe, en buena parte, a que allí se encuentran, junto con las personas detenidas preventivamente, sindicados a los que se adelanta investigación, y condenados que purgan las penas que les fueron impuestas. Si la convivencia de sindicados y condenados que se presenta en los establecimientos carcelarios es irregular y contraria a lo previsto en la ley, **más irregular es que ella se de en las salas de retenidos de las Estaciones de Policía, del DAS, la SIJIN, la DIJIN o el CTI, donde, de acuerdo con el artículo 28 de la Carta Política, ninguna persona debe permanecer más de 36 horas, y donde no debería estar ningún sindicado o condenado.**”*<sup>59</sup>

También advierte la Sala Octava de Revisión que, según informó el Fiscal Jefe de la Unidad de Reacción inmediata de Ciudad Bolívar, allí se presentaron situaciones graves de alteración del orden y daños en las instalaciones, en las baterías de baños y techos, ocasionados por el hacinamiento que afectó esa unidad en razón de la omisión del INPEC de hacerse cargo de las personas con medida de aseguramiento y condena a la pena de prisión.

### **3.1.3. Hechos constitutivos de tratos inhumanos y degradantes**

Según la información suministrada por la Defensoría del Pueblo, corroborada por el registro fotográfico de la visita realizada el 25 de junio de 2015 y la versión aportada por los Fiscales Jefe de las URI de

---

<sup>59</sup> Sentencia T-8Sentencia T-847 de 2000

Engativá y Kennedy, las personas fueron confinadas a espacios muy reducidos, donde los reclusos no tienen un lugar y elementos para pernoctar, por lo que las personas duermen en el piso o en las sillas de los vehículos, tampoco hay baterías sanitarias, ni condiciones higiénicas, de salubridad y dignas para recibir los alimentos; los reclusos deben hacer sus necesidades fisiológicas en recipientes plásticos, por la falta de sanitarios, así mismo existe hacinamiento ya que deben compartir un pequeño espacio, hechos que llevan a concluir que el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC ha vulnerado, por omisión, los derechos fundamentales de los reclusos que han permanecido allí, luego de haberse legalizado su captura y están en detención preventiva o cumpliendo una pena.

En efecto, tanto los Fiscales Jefe de Unidad, como el apoderado de la Policía Metropolitana de Bogotá ratifican lo señalado por el Defensor Delegado, en el sentido que la situación de violación de derechos se genera por la omisión del INPEC de asignar y trasladar las personas afectadas con detención preventiva o con pena de prisión a los establecimientos carcelarios o penitenciarios donde deben cumplir esas medidas.

Es del caso mencionar que si bien corresponde al juez determinar el lugar de reclusión de las personas en detención preventiva, de acuerdo con las pruebas documentales allegadas se pudo establecer que el funcionario judicial dispuso en la boleta de detención que Oscar Johan Reyes fuera recluido en el lugar determinado por el INPEC, por lo que éste instituto contaba con la posibilidad de internarlo en cualquiera de los establecimientos a su cargo, sin que le era legalmente admisible ser renuente a su deber y dejar a cargo de la Policía a los internos, cuando tenía que asumir su custodia, disponer el lugar de reclusión y realizar su traslado.

Aunque está acreditado que la situación de vulneración de los derechos fundamentales de Karol Vanessa y José Ferney ha cesado en razón de su traslado a los establecimientos de reclusión correspondientes, y, en ese orden se configuraría un hecho superado, es del caso en sede de revisión incluir el estudio de los hechos relacionados con su situación y que acreditan que hubo una violación de sus derechos fundamentales por parte del INPEC y por las autoridades policiales que los mantuvieron en condiciones deplorables de reclusión por más de un mes, a efecto de fundamentar las decisiones que en la parte resolutive se adoptarán para prevenir que estas violaciones a los derechos fundamentales de los internos vuelvan a ocurrir.

También indican los Fiscales Jefes de las Unidades de Reacción Inmediata de Puente Aranda y Ciudad Bolívar, que esta misma situación se presenta en esas Unidades y a pesar de solicitar la intervención del INPEC y de la Dirección Seccional de Fiscalías no se le da solución; evidencia de ello es que mediante oficio 541 del 27 de enero de 2015, dirigido a la Directora Seccional de Fiscalías de Bogotá, la Fiscal Jefe de la URI Ciudad Bolívar informa que en visita efectuada el 23 de octubre de 2014 por la Secretaría de Salud del Distrito encontraron 31 internos en el corredor con boleta de encarcelamiento y 19 sindicados en espera de resolver su situación jurídica, generándose condiciones de hacinamiento y riesgo para la salud de los retenidos, e igualmente solicitó mediante oficio al Director de Custodia y Vigilancia del INPEC, que adopte las decisiones respecto de las personas que están de paso en la URI, porque se sigue incrementando la población y el hacinamiento genera daño a las celdas, riesgos para la seguridad y problemas relacionados con armas y tráfico de estupefacientes.

Esta situación de hacinamiento en las salas de paso de las URI y estaciones de Policía, informó la Jefe de la URI de Ciudad Bolívar y el Subdirector de Seguridad y Vigilancia del INPEC, no se había superado para el momento de responder a la acción de tutela, por lo cual las Jefes de URI solicitan la intervención del juez constitucional a efecto de que los internos sean trasladados a los establecimientos de reclusión correspondientes y no se generen situaciones de hacinamiento incompatibles con la dignidad humana.

Se concluye de lo anterior, que existe una situación de afectación del derecho fundamental a no ser sometido a tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes de las personas que deben permanecer internas en las URI y Estaciones de Policía de Bogotá, en las condiciones antes señaladas, la cual hace procedente otorgar el amparo y adoptar medidas encaminadas no solo a superar la situación actual en esos centros de detención transitoria, sino además encaminadas a prevenir que vuelvan a ocurrir hechos similares, ante el peligro latente que así suceda.

Con el fin de proteger los derechos fundamentales quebrantados, el Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá en sentencia del 15 de julio de 2015 ordenó al Director del INPEC que en un plazo de un mes traslade a las personas con medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento carcelario y las condenadas que estuvieren en la URI y Estaciones de Policía de Bogotá a los centros carcelarios donde deben permanecer o a sus domicilios si están cobijados con detención domiciliaria. Frente a esta orden el Defensor accionante manifestó su inquietud porque estima que: i) omitió pronunciarse sobre la

solicitud de suspender inmediatamente el uso de remolques, autobuses y lugares públicos como lugares de detención transitoria; y ii) el término de un mes para realizar los traslados de las personas privadas de la libertad que se encuentren en las URI y Estaciones de Policía a los establecimientos carcelarios y penitenciarios correspondientes aplaza la protección de la garantía de los derechos que debe ser de inmediato cumplimiento y desconoce el antecedente fijado en la sentencia T-388 de 2013 según el cual está prohibida la permanencia de una persona por más de 36 horas en las URI y Estaciones de Policía.

Posteriormente, esta decisión fue confirmada por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, que en sentencia del 26 de Agosto de 2015, la adicionó en el sentido de ordenar a las entidades accionadas *“dar cumplimiento de acuerdo a sus funciones y competencia a las orientaciones emitidas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-388 de 2013, en los términos y plazos en ellas ordenadas, conforme a sus competencias y funciones que el ordenamiento jurídico les confía, a fin de que en el futuro, el estado de Cosas Inconstitucional declarado en dichas providencias, no vuelva a trasladarse a las Unidades de Reacción inmediata ni Estaciones de Policía de la Ciudad”*.

Pues bien, con el fin de adoptar medidas efectivas para eliminar la situación de violación de derechos fundamentales y hacinamiento en los centros de detención transitoria de las Unidades de Reacción Inmediata y Estaciones de Policía de Bogotá, sin impactar de manera negativa a los establecimientos carcelarios y penitenciarios localizados en el Distrito Capital, ni desconocer las órdenes dadas por esta Corporación en las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015 para superar las condiciones de hacinamiento en las cárceles y penitenciarias, se adicionará la sentencia proferida el 15 de julio de 2015 del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá y confirmada por el ad quem en el fallo de segunda instancia proferido el 26 de agosto de 2015, con las siguientes órdenes, encaminadas a salvaguardar el derecho a un trato digno a la población privada transitoriamente de la libertad en los centros de detención de las URI y Estaciones de Policía de Bogotá:

1. Ordenar a la Policía Metropolitana de Bogotá que dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la notificación de la sentencia, suspenda el uso como lugares de reclusión de remolques, autobuses, carpas, parques, plazas públicas y cualquier otro sitio distinto de los establecimientos de reclusión del sistema penitenciario y carcelario o de los sitios que han sido habilitados, de acuerdo con la ley, para la detención o reclusión de personas privadas de la libertad en condiciones

mínimas de subsistencia digna y humana, so pena de las sanciones contempladas en el Decreto 2591 de 1991 para el desacato.

2. Ordenar al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC que dentro de los dos (2) días siguientes a la notificación de ésta sentencia, reciba en custodia y efectúe el ingreso y registro al Sistema Penitenciario y Carcelario de todas las personas que lleven más de treinta y seis (36) horas reclusas en los centros de retención transitoria de las URI y de las Estaciones de Policía de Bogotá, registrando el estado de salud y los requerimientos de atención en salud de todas las personas que recibe en custodia, especialmente de quienes reporten al momento del ingreso enfermedades huérfanas, crónicas, congénitas, degenerativas, que se encuentren en condición de discapacidad y mujeres en estado de embarazo, y en el mismo plazo proceda a trasladar a los internos a quienes se otorgó detención domiciliaria al domicilio donde debe ejecutarse esta medida de aseguramiento.

3. Ordenar a la USPEC al INPEC y al Alcalde Mayor de Bogotá D.C., que de manera coordinada y dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, pongan a disposición de los internos que cumplidas las primeras 36 horas de detención, continúen privados de la libertad en las Estaciones de Policía de Bogotá, centros de detención de las URI y en general en todos los Centros de Detención Transitoria de Bogotá D.C. un kit de aseo, colchoneta, almohada, sábanas y cobija y garantice su permanencia en instalaciones que cuenten con espacios adecuados para el descanso nocturno y con disponibilidad de una cantidad razonable de baterías sanitarias, en óptimo estado de funcionamiento.

4. Ordenar al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, a la Policía Metropolitana de Bogotá, y a la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá que, si aún no lo han hecho, en un término razonable que en ningún caso puede superar los ocho (8) días contados a partir de la notificación de esta providencia, procedan a trasladar a las personas sindicadas y condenadas que lleven más de 36 horas en las Unidades de Reacción Inmediata URI de Bogotá y salas de retenidos de las Estaciones de Policía de Bogotá, a los establecimientos de reclusión del orden nacional o distrital en los que, en condiciones dignas y de acuerdo con la Constitución y la ley, deben permanecer hasta que la autoridad judicial competente ordene su libertad, éste proceso de traslado de los internos debe tener en cuenta la regla de equilibrio decreciente fijada para el ingreso de internos a los establecimientos carcelarios,

impuesta en la sentencia T-388 de 2013<sup>60</sup>, de modo que no genere una situación de hacinamiento en los establecimientos carcelarios y penitenciarios receptores.

**5.** Ordenar a la USPEC, al INPEC y al Alcalde Mayor de Bogotá D.C., que dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación del fallo de tutela, busquen y acondicionen un inmueble que cumpla con las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana, para la reclusión transitoria de los internos que, a pesar de habersele resuelto su situación con medida de aseguramiento de detención intramural o estar cumpliendo una condena, pasadas 36 horas luego de su ingreso a los establecimientos de detención transitoria, no puedan ser trasladados de inmediato a la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres del Distrito Capital u otro establecimiento carcelario o penitenciario a cargo del INPEC donde cumplan la medida de aseguramiento, o la pena. También deberán definir la contribución económica de los entes territoriales en la ejecución del proyecto.

**6.** Advertir a la Fiscalía General de la Nación y a la Policía Metropolitana de Bogotá, en los términos del artículo 24 del Decreto 2591 de 1991, que una vez efectuado el traslado de todas las personas que actualmente llevan más de treinta y seis (36) horas en las instalaciones de las URI y Estaciones de Policía, se abstengan de mantener personas en detención en instalaciones de Unidad de Reacción Inmediata (URI) o unidad similar, por un periodo superior a las treinta y seis (36) horas, señaladas en el artículo 28A de la Ley 65 de 1993 y soliciten oportunamente y por los medios formales el recibo en custodia de las personas privadas de la libertad al INPEC.

**7.** Advertir al INPEC, que debe cumplir su obligación de recibir en custodia a las personas privadas de la libertad por medida de aseguramiento o condena, so pena de las sanciones contempladas en el Decreto 2591 de 1991 para el desacato.

**8.** Por último se ordenará a la Alcaldía Mayor de Bogotá que en coordinación con el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Justicia

---

<sup>60</sup> En la Sentencia T-388 de 2013 la Corte Constitucional estableció la regla de equilibrio decreciente aplicable para el ingreso de internos a los establecimientos de carcelarios y penitenciarios, en virtud de la cual, se permite el ingreso de personas al establecimiento penitenciario y/o carcelario siempre que no se aumente el nivel de ocupación y se atienda al deber de disminuir constantemente el nivel de hacinamiento. Es decir; sólo se podrá autorizar el ingreso de personas al centro de reclusión si y sólo 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, y (ii) el número de personas del establecimiento ha ido disminuyendo constantemente, de acuerdo con las expectativas y las proyecciones esperadas.

y del Derecho, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC- y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con la Fiscalía General de la Nación y con el Consejo Superior de la Judicatura, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 17, 21 y 28A de la Ley 65 de 1993, en un término de seis (6) meses, contados a partir de la notificación de esta sentencia, elabore, y presente al Juez de seguimiento al cumplimiento de este fallo de tutela, un programa de ampliación de infraestructura carcelaria y de las áreas para detención transitoria de las instalaciones de las Unidades de Reacción Inmediata o unidad similar, que atienda las necesidades de cupos para la detención preventiva y transitoria en el Distrito Capital en condiciones mínimas de subsistencia digna y humana, indicando las fases y cronograma de desarrollo, programa que deberá adelantarse y culminarse en un término no mayor a cuatro (4) años; para lo cual la Alcaldía Mayor de Bogotá deberá proveer los recursos en el presupuesto del Distrito Capital y celebrar los convenios que sean necesarios con la Nación a efecto de ampliar y mejorar la infraestructura y el sostenimiento de los centros de detención transitoria y de reclusión en el Distrito Capital.

Para coordinar el cumplimiento de éstas órdenes se conformará una mesa de trabajo dentro de las 24 horas siguientes a la notificación de éste fallo de tutela, en la cual participarán las entidades accionadas. Por lo anterior, se revocará el numeral 2.3. de la sentencia proferida el 15 de julio de 2015 por el Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, con el fin de establecer la obligación de conformar un grupo de trabajo que debe cumplir tareas concretas no solo en materia de salud, sino además para garantizar condiciones de detención acordes con la dignidad humana en los centros de detención transitoria de las URI y estaciones de Policía de Bogotá.

### **3.2. Situación de desconocimiento del derecho a la salud ocasionada por la omisión del INPEC del deber de trasladar a los internos a los establecimientos de reclusión y déficit de protección del derecho a la salud de las personas que permanecen hasta por 36 horas en las URI.**

La Defensoría de Pueblo manifiesta que no hay claridad respecto de la entidad que debe prestar el servicio de salud a quienes se encuentran hacinados en las instalaciones de la URI y en los vehículos y carpas instaladas alrededor de éstas, situación por la cual no se les ha garantizado la disponibilidad y el acceso efectivo a este derecho.

De acuerdo al esquema de protección indicado por el Ministerio de Salud pareciera que las personas reclusas en las mencionadas instalaciones, por cuanto no se encuentran en centros de reclusión a cargo del INPEC,

no deben ser atendidas por la EPS contratada para el efecto, que para la época de los hechos era COMPENSAR.

La Sala de Revisión no comparte esta conclusión por las siguientes razones:

Dentro de las instalaciones de las URI, en los buses, remolques y en la carpa se encontraban recluidas: i) las personas que dentro de las 36 horas siguientes a la privación de la libertad están a la espera de la audiencia de control de legalidad de la captura; y ii) hombres y mujeres con medida de detención y otros con pena privativa de la libertad que no debían encontrarse allí sino en establecimientos carcelarios y penitenciarios. Dicho lo anterior se precisarán los deberes de atención en salud que se han incumplido y las entidades responsables.

**i) Atención en salud a las personas detenidas hasta por 36 horas en las Unidades de Reacción Inmediata.**

Los hechos planteados en el escrito de tutela y las respuestas dadas por las distintas instituciones dejan en evidencia un déficit de protección del derecho a la salud de las personas que permanecen en las instalaciones de las Unidades de Reacción Inmediata o unidades similares<sup>61</sup>, dado que, como no son ingresados a establecimientos carcelarios o penitenciarios a cargo del INPEC, la EPS que en su momento prestaba la atención en salud sostuvo que no estaba obligada a brindarles atención pues su deber existía solo respecto de quienes están en establecimientos de reclusión a cargo del INPEC.

Dada la posición de garante de los derechos de la población carcelaria que surge una vez la persona es privada de la libertad, y con el fin de adoptar medidas para proteger efectivamente el derecho a la salud de los detenidos en estas unidades y superar la situación de riesgo por falta de atención en salud debe la Sala precisar, con base en la normativa existente que desde el momento en que las personas son aprehendidas, el Estado debe garantizar la disponibilidad de los recursos para la prestación de este servicio, y en caso de verificarse que el capturado no está afiliado al Sistema de Seguridad Social en Salud, mientras permanezcan en las instalaciones de las salas de detención transitoria de las URI, dicho sistema, a través del régimen subsidiado debe cubrir la asistencia médica que llegue a requerir. La obligación de garantizar la prestación del servicio médico durante el tiempo de máximo 36 horas, que puede permanecer el detenido en las instalaciones de las URI

---

<sup>61</sup> Con base en el artículo 28A de la Ley 65 de 1993.



corresponderá entonces a la Entidad prestadora de Salud del régimen subsidiado que determine la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá.

A esta conclusión se arriba con base en lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 2245 de 2015, el cual determinó que el esquema de atención a cargo del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, se aplica a las personas en establecimientos de reclusión a cargo del INPEC, pero mientras no ingresen a éstos, los servicios se deben garantizar por el ente territorial en virtud del principio de universalidad a través del régimen subsidiado, y para garantizar el derecho a la salud de las personas reclusas en las URI, así se dispondrá en la parte resolutive.

En este sentido cabe recordar que de acuerdo al artículo 3 de la Ley 1438 de 2011 <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/t-611-14.htm> - <sup>ftn15</sup>, la universalidad es uno de los principios del Sistema General de Seguridad Social en Salud, que busca el cubrimiento de *“todos los residentes en el país, en todas las etapas de la vida”*<sup>62</sup>. Para el efecto, el artículo 32 ídem<sup>63</sup> establece el procedimiento que deben seguir las entidades territoriales en aquellos eventos en los que una persona, no afiliada a ninguno de los regímenes, accede al sistema.

Para proteger el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad la Sala Octava de Revisión la Sala ordenará a la Alcaldía Mayor de Bogotá que preste los servicios de salud que requieran en lo sucesivo las

---

<sup>62</sup> En sentencia T-611 de 2014, dijo la Corte Constitucional: *“La introducción del artículo 32 implicó no solo la desaparición de la figura de “participantes vinculados” del artículo 157 de la Ley 100 de 1993, sino que además, generó una mayor carga en las entidades territoriales, ya que es en estas últimas, en quienes recae el deber de asumir de manera activa la obligación de garantizar un verdadero acceso al servicio de salud a toda aquella población pobre no asegurada, que no tiene acceso al régimen contributivo, máxime cuando se ha establecido el carácter de fundamentalidad del derecho a la salud”*.

<sup>63</sup> Artículo 32 establece que: *“Cuando una persona requiera atención en salud y no esté afiliado, se procederá de la siguiente forma:*

*32.1 Si tiene capacidad de pago cancelará el servicio y se le establecerá contacto con la Entidad Promotora de Salud del régimen contributivo de su preferencia.*

*32.2 Si la persona manifiesta no tener capacidad de pago, esta será atendida obligatoriamente. La afiliación inicial se hará a la Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado mediante el mecanismo simplificado que se desarrolle para tal fin. Realizada la afiliación, la Entidad Promotora de Salud, verificará en un plazo no mayor a ocho (8) días hábiles si la persona es elegible para el subsidio en salud. De no serlo, se cancelará la afiliación y la Entidad Promotora de Salud procederá a realizar el cobro de los servicios prestados. Se podrá reactivar la afiliación al Régimen Subsidiado cuando se acredite las condiciones que dan derecho al subsidio. En todo caso el pago de los servicios de salud prestados será cancelado por la Entidad Promotora de Salud si efectivamente se afilió a ella; si no se afilió se pagarán con recursos de oferta a la institución prestadora de los servicios de salud, de conformidad con la normatividad general vigente para el pago de los servicios de salud.*

*Si no tuviera documento de identidad, se tomará el registro dactilar y los datos de identificación, siguiendo el procedimiento establecido por el Ministerio de la Protección Social en coordinación con la Registraduría Nacional del Estado Civil para el trámite de la afiliación”*.

personas que se encuentren reclusas transitoriamente en las salas de detención de las URI o unidad, conforme al régimen subsidiado y garantice la continuidad en la prestación del servicio hasta que sea asumido por el sistema penitenciario y carcelario a través de la USPEC o el detenido recobre la libertad.

Para cumplir esta obligación, la Alcaldía Mayor de Bogotá deberá establecer a diario y por personal idóneo, las condiciones de salud y los requerimientos de atención en salud de las personas reclusas en dichos centros de detención transitoria, y garantice su atención, priorizando la prestación del servicio médico, entrega de medicamentos e insumos a quienes reporten al momento del ingreso enfermedades huérfanas, crónicas, congénitas, degenerativas, que se encuentren en condición de discapacidad y mujeres en estado de embarazo.

**ii) Atención en salud de las personas que debían estar en custodia del INPEC, luego de la audiencia de control de legalidad y formalización de la reclusión por detención preventiva o cumplimiento de condena.**

A juicio de la Sala la atención en salud del segundo grupo, es decir, de aquellos que se encuentran en la URI luego de haberse realizado la audiencia de control de legalidad de la captura y encontrarse con medida de aseguramiento o una condena, debía ser asumida por el INPEC dado que a este instituto le corresponde hacerse cargo de su custodia conforme al artículo 304 de la Ley 906 de 2004, y en el caso concreto los funcionarios judiciales determinaron que las personas fueran reclusas en la Cárcel Nacional Modelo, a la cual por las condiciones relatadas en este fallo no habían podido ingresar.

La obligación del INPEC y que comparte actualmente con la USPEC en virtud del Decreto 2245 de 2015 de garantizar la afiliación y atención en salud no deja de existir porque por la omisión de los servidores del INPEC no se haya asumido la vigilancia y custodia de las personas con medida de aseguramiento de detención preventiva y con penas de prisión, luego de legalizada la captura. Es decir, la permanencia irregular en un sitio en el cual no debían estar en detención o cumpliendo una condena no excluye la obligación y responsabilidad del INPEC y de la USPEC, frente a la afiliación y atención en salud de los procesados y condenados que llevaban para la fecha de la visita varios meses en las URI de Kennedy y Engativá, así como de los confinados a los vehículos y la carpa.

Es preciso advertir que desde el momento en que la autoridad judicial dispone la privación de la libertad en virtud de la medida de

aseguramiento o de la sentencia impuesta y ordena su internamiento en un centro de reclusión<sup>64</sup>, el INPEC, atendiendo a su posición de garante, debe asumir toda la responsabilidad tanto de la ubicación en uno de aquellos de los destinados para el efecto conforme al artículo 20 de la Ley 65 de 1993; como de garantizarles todos los derechos: salud, alimentación, elementos de higiene, así como la ubicación en sitios que cuenten con los requerimientos mínimos para la subsistencia digna, dado que este es un deber que corresponde a la misionalidad del INPEC; y de igual forma a la USPEC quien tiene la obligación de garantizar la prestación del servicio de salud a las personas bajo custodia del INPEC, conforme al *Modelo de Atención en Salud Especial para la Población Privada de la Libertad*<sup>65</sup>, cuya implementación es responsabilidad de las dos entidades en mención.

Cabe recordar que el artículo 304 de la Ley 906 de 2004, dispone que: *“Cuando el capturado deba privarse de la libertad, una vez se imponga la medida de aseguramiento o la sentencia condenatoria, el funcionario judicial a cuyas órdenes se encuentre **lo entregará inmediatamente en custodia al INPEC o a la autoridad del establecimiento de reclusión que corresponda, para efectuar el ingreso y registro al Sistema Penitenciario y Carcelario. Antes de los momentos procesales indicados el capturado estará bajo la responsabilidad del organismo que efectuó la aprehensión. (...) La custodia referida incluye los traslados, remisiones, desarrollo de audiencias y demás diligencias judiciales a que haya lugar.**”*(resaltado fuera del texto).

---

<sup>64</sup> La Ley 906 de 2004 en el artículo 2, modificado por el artículo 1 de la Ley 1142, dispone que *“En todos los casos se solicitará el control de legalidad de la captura al juez de garantías, en el menor tiempo posible, sin superar las treinta y seis (36) horas siguientes”* este inciso fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-163 de 2008, en el entendido que *“dentro del término de treinta y seis (36) horas posteriores a la captura, previsto en la norma, se debe realizar el control efectivo a la restricción de la libertad por parte del juez de garantías, o la autoridad judicial competente.”*. Y, en el mismo sentido, el artículo 297, inciso 2º, dispone que *“Capturada la persona será puesta a disposición de un juez de control de garantías en el plazo máximo de treinta y seis (36) horas para que efectúe la audiencia de control de legalidad, ordene la cancelación de la orden de captura y disponga lo pertinente con relación al aprehendido”*.

En el mismo sentido, el parágrafo del artículo 298, establece que: *“La persona capturada durante la etapa de juzgamiento será puesta a disposición de un juez de control de garantías en el plazo máximo de treinta y seis (36) horas para que efectúe la audiencia de control de legalidad, ordene la cancelación de la orden de captura y disponga lo pertinente con relación al aprehendido.”*, mismo término previsto para los eventos en que la captura es realizada en flagrancia, en el artículo 302, según el cual *“La Fiscalía General de la Nación, con fundamento en el informe recibido de la autoridad policiva o del particular que realizó la aprehensión, o con base en los elementos materiales probatorios y evidencia física aportados, presentará al aprehendido, inmediatamente o a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes, ante el juez de control de garantías para que este se pronuncie en audiencia preliminar sobre la legalidad de la aprehensión y las solicitudes de la Fiscalía, de la defensa y del Ministerio Público”*.

<sup>65</sup> Cfr. Decreto 5159 de 2015.

La garantía y efectividad del derecho a la salud no depende de la decisión de los servidores públicos del INPEC de hacerse cargo o no de los detenidos y condenados, pues hacerlo es una función que tiene por ley y no puede trasladarla de facto a otra institución como la Fiscalía General de la Nación o la Policía Nacional.

Es inadmisibles incumplir con los deberes de protección y garantía del derecho a la salud de los detenidos porque los titulares de éste derecho se encuentran irregularmente reclusos en las salas de paso de las URI y en las estaciones de Policía, por no encontrarse en un establecimiento de reclusión a cargo del INPEC. Frente a ellos también existe el deber de garantizar la prestación del servicio de salud, de llegar a requerirse, a través del nuevo Modelo de Atención en salud, cuya implementación, como quedó consignado en el artículo 3 del decreto 5159 de 2015, le corresponde a la USPEC en coordinación con el INPEC.

Por ello, corresponde a la USPEC en coordinación con el INPEC la garantía del derecho a la salud de todas las personas privadas de la libertad una vez ha sido legalizada su captura y dispuesto su detención preventiva o la reclusión para el cumplimiento de una pena, dado que a partir de allí, conforme a la normativa antes mencionada deberán quedar a cargo del INPEC, de tal forma que aún en caso de renuencia a recibirlos para trasladarlos a establecimientos de reclusión, es deber del INPEC garantizar la afiliación y atención integral en salud de estas personas, aún, se insiste, en eventos como el examinado en el cual, por omisión atribuible al INPEC, no se encuentran reclusos en un establecimiento carcelario o penitenciario a cargo del INPEC, como deberían estarlo.

Ahora bien, en el caso en concreto, no se vislumbra una violación del derecho a la salud por omisión de afiliación o de atención dado que a pesar de la actuación del INPEC, los internos que se encontraban hacinados en las URI de Kennedy y Engativá señalados en el escrito de tutela estaban afiliados a una entidad prestadora del servicio de salud.

La Defensoría del Pueblo también hace referencia a la falta de atención médica de dos reclusos, uno afectado por una patología cardíaca y otro por insuficiencia renal crónica, cuya imagen hace parte de la reseña fotográfica anexada al expediente.

En estos dos casos, de acuerdo con los informes recibidos en desarrollo de esta acción de tutela se pudo establecer que en éste último caso, el señor Stiven Rentería Abadía recibió tratamiento médico y estuvo hospitalizado, así lo indicó el informe de la Policía Metropolitana de Bogotá. En relación con el señor Misael Cantor, conocida su situación de

salud se permitió el ingreso de los medicamentos necesarios y no se trasladó a atención médica extramural porque no fue requerido por él, según consta en el mismo informe.

Lo anterior, en principio llevaría a concluir que no se ha causado una violación de los derechos fundamentales de los detenidos en cuyo favor se interpuso la tutela; sin embargo, advierte la Sala que la situación generada por la detención prolongada dentro de vehículos y en carpas, en condiciones insalubres, así como en la URI por periodos prolongados – que exceden ampliamente las 36 horas- genera un peligro inminente para el derecho a la salud, ante la inexistencia de personal médico que atienda las situaciones de urgencia que puedan afectar a los detenidos y condenados, quienes de haber sido trasladados oportunamente a los centros de reclusión que cuentan con centros de atención médica intramural, no estarían en esas condiciones de desamparo y riesgo para su vida.

Dicho lo anterior y, como quiera que el traslado de internos que se ordena en esta sentencia se dará dentro de los plazos fijados de forma gradual, ante la necesidad de observar la regla de equilibrio decreciente, se ordenará a la USPEC y al INPEC que de manera coordinada y dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, asuman y garanticen la prestación integral de servicios médicos, suministro de medicamentos e insumos, así como los traslados para citas médicas, tratamientos y procedimientos médicos que requieran las personas que cumplidas las primeras 36 horas de detención, continúen privadas de la libertad en las Estaciones de Policía de Bogotá, centros de detención de las URI y en general en todos los Centros de Detención Transitoria de Bogotá D.C.

### **3.3. Desconocimiento de la USPEC del Derecho a la Alimentación por falta de suministro en las cantidades y condiciones adecuadas a los internos de las salas de las URI y los reclusos en otros espacios destinados por la Policía Nacional.**

Sostiene el accionante que la alimentación suministrada a los internos hacinados en las URI de Kennedy y Engativá es deficiente, hecho que constató la Defensoría del Pueblo en la visita realizada el 25 de junio de 2015, en donde advirtió que a las personas detenidas en la URI de Kennedy no se les suministró desayuno y el almuerzo tenía porciones insuficientes.

En el mismo sentido, se advierte que en el Oficio 160-1-1 GALIM-3240 del 6 de abril de 2015 dirigido a UT SERVIALIMENTAR 2014, el

Director de Logística de la USPEC traslada un requerimiento por hallazgo y plan de mejora a la prestación del servicio de alimentación, por la situación encontrada en visita **realizada el 27 de marzo de 2015**. Dice el oficio: *“REQUERIMIENTO: Sub-adequación en gramaje para el componente cereal (arroz) en la muestra N°1 y N°2; y para el componente energético (plátano asado) en las tres muestras tomadas, los cuales **no cumplieron con lo establecido en la oferta mínima por encontrarse por debajo del 95% del gramaje estipulado en la minuta patrón**. El marcado de la fecha de vencimiento y lote del vinagre se encontraba en stiker. Lo anterior, no da cumplimiento a lo estipulado en la resolución 5109/05”*.

Pasados dos meses, esto es, hasta el 2 de junio de 2015 el Subdirector de Suministro de Servicios solicitó al contratista implementar las acciones propuestas en su plan de mejora, y con posterioridad no hay evidencia que la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios hubiere adelantado alguna gestión para superar con prontitud la omisión de suministrar la alimentación diaria completa a las personas privadas de la libertad en la URI de Kennedy y a quienes se encontraban reclusos en dos buses cerca a la estación de Policía, sobre la vía pública. En este sentido es del caso recordar que es deber de la USPEC garantizar la alimentación de todos los reclusos.

El sometimiento a jornadas de ayuno constituye un trato inhumano a los reclusos que además compromete su salud y los somete a un padecimiento que no es inherente de la pena de prisión y mucho menos de la medida de aseguramiento de detención preventiva.

Por lo anterior, se ordenará a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC que dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la notificación de ésta sentencia, adopte las medidas necesarias para que se suministren los alimentos a los reclusos que permanezcan transitoriamente en las Unidades de Reacción Inmediata de Bogotá URI y Estaciones de Policía de Bogotá, sin interrupción y observando todos los requerimientos nutricionales y normas de protocolo de tratamiento higiénico sanitario de alimentos, que garanticen una correcta alimentación de los internos. Así mismo, se dispondrá que por Secretaría de la Corte Constitucional se remita copia de los anexos de la acción de tutela a la Subdirección de Suministro de Servicios de la USPEC, para que como Supervisor del contrato 361 de 2014, evalúe las acciones a adelantar frente a las deficiencias en la ejecución del mismo.

#### **3.4. Causas de la situación de vulneración de los derechos fundamentales y responsabilidad del INPEC.**

El INPEC y otras entidades accionadas señalan que la situación evidenciada en las instalaciones de las URI y en sus alrededores, son consecuencia de las medidas de choque adoptadas ante el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-388 de 2013<sup>66</sup>, que llevaron al cierre de algunos establecimientos de reclusión, lo cual condujo a que el hacinamiento se trasladara a los centros de retención transitoria como los de las URI, los cuales se vieron obligados a albergar aquellos detenidos e incluso condenados no recibidos por los establecimientos carcelarios, generando un represamiento.

En la acción de tutela que se revisa, la situación de los internos surge por las restricciones impuestas por el INPEC para el ingreso de personas a establecimientos de reclusión afectados por hacinamiento, que llevó a que la Policía Metropolitana de Bogotá se viera obligada a acoger en estaciones y bajo la vigilancia de miembros de la institución en parques, carpas, CAI Móviles y vehículos a personas afectadas con medida de detención preventiva o condena a pena privativa de la libertad, cuando ello escapaba de sus funciones, pero forzados por la renuencia de los funcionarios del INPEC a recibirlos y remitirlos a los respectivos establecimientos de reclusión.

En la sentencia T-847 de 2000, la Corte Constitucional advirtió que:

*“Debe señalarse al respecto que las funciones carcelaria y penitenciaria no están asignadas a la Policía Nacional, ni al DAS, ni a la DIJIN, ni a la SIJIN, ni al CTI, sino al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, el que actúa en relación directa con la Fiscalía General de la Nación, los jueces penales y*

---

<sup>66</sup> En la sentencia T- 762 de 2015, dijo la Corte: “El efecto práctico de las medidas de cierre o de condicionamiento de la entrada de personas a un centro carcelario ha sido la congestión de los centros de paso de las personas privadas de la libertad como las Unidades de Reacción Inmediata URI’s, los calabozos de las estaciones de policía o incluso los parqueaderos de algunos de los Palacios de Justicia en el territorio nacional.” Y más adelante indicó: “en este momento de la situación carcelaria se encuentra acreditado que el carácter estructural-general de los problemas y de las medidas necesarias para conjurarlos, implica que la liberación de cupos carcelarios en unos establecimientos, o la prohibición de recibir nuevos internos, repercute negativamente en otros aledaños. En la actualidad, esta es una estrategia ineficaz, que se orienta simplemente al traslado de la sobrepoblación, sin solucionar de fondo el problema. Tales medidas, que restringen el ingreso de personas privadas de la libertad, no pueden ser actualmente avaladas por esta Corporación, en la medida en que constituyen soluciones parciales que frenan el hacinamiento en unas cárceles, en detrimento de otras y de los derechos fundamentales de los reclusos que se encuentren en ellas. Por lo anterior, no obstante la confirmación de algunas de las decisiones de instancia en los expedientes objeto de estudio, tal confirmación no podrá entenderse, de ninguna manera, sobre aquellas órdenes orientadas a cerrar centros carcelarios, impedir el ingreso de reclusos y a trasladar internos hacia cárceles con menos tasas de sobrepoblación. El decrecimiento de las tasas de sobrepoblación deberá ser el resultado de la armonización de las etapas de la política criminal.”

*los jueces de ejecución de penas. Precisamente porque no les están asignadas esas funciones, y en este caso está acreditado que las vienen cumpliendo, la conclusión a la que debe arribar el juez de amparo es contraria a la que adoptó el Tribunal Superior de Bogotá. Resulta claro que esas instituciones sí violan la Carta Política, y los derechos de las personas sindicadas y condenadas que permanecen detenidas en sus salas de retenidos, en casos como el que se revisa, en los que se verifica que organismos a los que no se asignaron determinadas funciones las vienen cumpliendo, de manera tan precaria, que no pueden brindar a los internos el trato digno que se les debe dar, ni las oportunidades a que tienen derecho.”*

*(...) el problema del hacinamiento en las instituciones carcelarias del país, que se les ordenó corregir por medio de la sentencia T-153/98 -antes referida-, no puede ser pretendidamente "solucionado", enviando a personas sindicadas o condenadas a las estaciones de policía o a las salas de retenidos de otros organismos de seguridad, sin violar los derechos fundamentales de esas personas, y vulnerar normas constitucionales como los artículos 2, 28, 29 y 121 de la Carta.”*

En este concurso de actuaciones irregulares también tiene cabida el proceder de las autoridades judiciales, quienes desconociendo que les corresponde el deber de determinar el lugar donde debe cumplirse la detención señalaron en las boletas de detención como las aportadas al expediente, que el lugar sería el definido por el INPEC, institución que, como se mencionó se negó a cumplir su función.

Señaló el representante del INPEC que ello se debió a la operación reglamento adelantada por los sindicatos, justificación inadmisible y preocupante porque evidencia que la situación de las personas privadas de la libertad y el estado de vulnerabilidad derivado de la relación de sujeción que se establece con la aprehensión por orden judicial, fue utilizada como herramienta de presión en medio de unas reclamaciones de orden laboral por los sindicatos del INPEC, hecho que constituye un desconocimiento manifiesto de la dignidad de los internos en cuanto se les instrumentaliza para conseguir conquistas laborales.

Lo anterior está demostrado con las pruebas documentales aportadas al proceso. El Jefe de la Oficina de Asuntos Jurídicos MEBOG, señaló que “el año pasado la crisis se agravó con motivo del plan reglamento por la guardia del INPEC, por la cual durante el segundo semestre del año 2014, no se permitió el ingreso a ningún centro carcelario y/o penitenciario de los capturados, llegándose a acumular



*aproximadamente mil setecientos ochenta (1780) detenidos, por lo que fueron acomodados en las Estaciones en sitios improvisados que no cumplían con las exigencias de seguridad, salubridad necesarias para la permanencia digna de una persona (...) personas con detención domiciliaria, no fue posible se les autorizara su detención en las casas o residencias autorizadas, porque faltaba la reseña que hace el INPEC cuando recibe a una de estas personas y así mismo el traslado a la casa o lugar de habitación donde pasara su domiciliaria, teniendo estas personas que quedar reclusas en estos centros, por cuanto el INPEC simplemente no quiso recibir, ni presentar alternativas de recibo o de reseña para estas otras personas” Agrega que: “es falta de gestión para que se cumplan las cantidades que ellos por misión y función les corresponde asumir, gestionar y presentar alternativas y no convertir una situación laboral del INPEC en un problema social” (folio 359)*

La Jefe de la Unidad de Reacción Inmediata de Puente Aranda indicó que las directivas del INPEC en las respuestas dadas a esa jefatura *“han señalado que la anormalidad penitenciaria es consecuencia del llamado “plan reglamento” impuesto por las organizaciones sindicales del INPEC, que tomaron como medida de presión el no ingreso de más internos a los centros de reclusión, aduciendo condiciones de hacinamiento de estos penales. En la última comunicación que recibimos ... se comunica que el “plan reglamento” se levantó como consecuencia del pacto laboral firmado el 8 de enero de 2015 entre el alto gobierno y el INPEC y las bancadas sindicales, pero acota que el personal de internos se irá recibiendo de manera paulatina en virtud del alto índice de hacinamiento que aún registran los establecimientos carcelarios y en algunos casos por las restricciones derivadas de la orden judicial (tutela)”(folio 388).*

La situación descrita también lleva a colegir que la Dirección del INPEC no ejerce los deberes que como superior de la guarda y de la institución le competen, y omitió adoptar medidas para que se superara con celeridad los efectos de la mencionada estrategia de las organizaciones sindicales, causando la violación de los derechos de la población privada de la libertad, que pasados seis (6) meses de firmado el acuerdo que puso fin al conflicto laboral, aún seguía reclusa y en condiciones de hacinamiento en vehículos, carpas y salas de retención transitoria, por la omisión del INPEC de disponer el traslado respectivo a establecimientos carcelarios o penitenciarios. Al respecto cabe recordar que conforme a la normativa penal, la persona capturada debe ser puesta a disposición del juez de control de garantías en el plazo máximo de 36 horas con el fin de efectuar la audiencia de control de legalidad, ordenar la cancelación de la orden de captura y disponer lo pertinente en relación con el aprehendido,

por lo que impuesta la medida de aseguramiento de detención corresponde al INPEC trasladar al procesado al centro de reclusión correspondiente, sin que sea posible que la persona afectada sea ingresada nuevamente a la URI para que cumpla allí la medida de aseguramiento en espera del juicio.

Frente a la responsabilidad de la Policía Nacional en la situación de vulneración de derechos fundamentales, en sentencia T-847 de 2000, dijo la Corte: *“ Resulta claro que esas instituciones sí violan la Carta Política, y los derechos de las personas sindicadas y condenadas que permanecen detenidas en sus salas de retenidos, en casos como el que se revisa, en los que se verifica que organismos a los que no se asignaron determinadas funciones las vienen cumpliendo, de manera tan precaria, que no pueden brindar a los internos el trato digno que se les debe dar, ni las oportunidades a que tienen derecho.”*

En este orden, advierte la Sala Octava de Revisión que en la situación de violación de los derechos fundamentales puesta de presente por el Ministerio Público confluye la omisión de funcionarios del INPEC, de la USPEC, y de la Policía Metropolitana de Bogotá, y por ello se darán órdenes a estas entidades en aras de que hechos semejantes no se vuelvan a presentar.

Así, ante la necesidad de adoptar medidas encaminadas a evitar que las situaciones demostradas en el trámite de ésta acción de tutela vuelvan a presentarse en las Unidades de Reacción Inmediata y en las estaciones de Policía, y se sigan violando los derechos de las personas reclusas allí, se adoptarán otras medidas, cuya ejecución debe ser coordinada por una mesa de trabajo que deberá conformarse dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la notificación de ésta sentencia, en la cual deberán participar los representantes, o delegados con poder de decisión, de las siguientes entidades: el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Policía Metropolitana de Bogotá, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC-, la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá y la Secretaría Distrital de Gobierno, en la cual se deberá coordinar la implementación de las órdenes dadas en esta sentencia. Esta mesa de trabajo deberá rendir informes bimensuales de seguimiento a esta Sala de Revisión de Tutelas y al Juez de Tutela de Primera Instancia, sobre las fases de desarrollo de las actividades necesarias para cumplir las órdenes dadas en esta sentencia y garantizar los derechos fundamentales de la población privada de la libertad en los establecimientos de retención transitoria de

Bogotá, las dificultades, estrategias de superación de éstas y los resultados concretos alcanzados, lo anterior para efecto de evaluar la situación.

Así mismo, el Gobierno Nacional, a través del Presidente de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, y la Alcaldía Mayor de Bogotá, deberán adoptar las medidas necesarias para asegurar los recursos suficientes y oportunos, que permitan cumplir las órdenes dadas a las distintas instituciones en esta sentencia.

En atención a ello, se exhortará a la Defensoría del Pueblo para que en cumplimiento de su función constitucional de los derechos fundamentales continúe realizando visitas a las URI de Bogotá y a las Salas de Retención de las estaciones de Policía de Bogotá D.C., con el fin de determinar el estado de reclusión de las personas privadas de la libertad, verifique la efectividad de sus derechos fundamentales, de ser procedente promueva las actuaciones no solo preventivas sino también sancionatorias frente a la vulneración de sus derechos.

Igualmente se exhortará a la Procuraduría General de la Nación, para que a través de la Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, ejerza la supervigilancia del cumplimiento de la función asignada a los jueces de ejecución de penas y Medidas de Seguridad en el artículo 51 de la Ley 65 de 1993<sup>67</sup> y remitir los resultados de la misma al Consejo Superior de la Judicatura o el organismo que haga sus veces, como evidencia de la gestión cumplida por estos funcionarios.

### **Síntesis de la decisión**

La Sala Octava de Revisión, con base en los hechos informados por el Defensor Delegado y corroborados por los Jefes de Unidad de Reacción Inmediata de Kennedy y Engativá, y el Representante de la Policía Metropolitana de Bogotá, estableció que con la actuación del INPEC y de la Policía Nacional se ha desconocido el deber de respeto a la dignidad humana establecido en el artículo 1 de la Constitución e infligido una

---

<sup>67</sup> “Artículo 51. El Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad garantizará la legalidad de la ejecución de las sanciones penales. En los establecimientos donde no existan permanentemente jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad estos deberán realizar al menos dos visitas semanales a los establecimientos de reclusión que le sean asignados. El Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, además de las funciones contempladas en el Código de Procedimiento Penal, tendrá las siguientes:

1. **Verificar las condiciones del lugar o del establecimiento de reclusión donde deba ubicarse la persona condenada, repatriada o trasladada.**”

violación manifiesta del derecho a no ser sometido a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, contenido en el artículo 11 de la Constitución Política, de las personas reclusas en las salas de retenidos y pasillos de las URI de Bogotá, en carpas ubicadas en parques, remolques y automotores parqueados cerca a éstas. Lo anterior por cuanto fueron confinados a lugares carentes de todos los elementos mínimos que deben existir para garantizar una reclusión en condiciones dignas y que no cumplen con las garantías contenidas en el artículo 5, numerales 2 y 4 de la Convención Americana de Derechos Humanos, pues a lo anterior se suma la reclusión indiscriminada de hombres y mujeres, condenados y procesados compartiendo pequeños espacios no aptos para ser utilizados como establecimientos de reclusión.

La Sala Octava de Revisión advirtió que las instalaciones de las Unidades de Reacción Inmediata no son los lugares establecidos por la ley para recluir a personas que deben permanecer privados de la libertad en virtud de una medida de aseguramiento o en cumplimiento de una condena luego de la formalización de la reclusión<sup>68</sup>, y tampoco tienen las condiciones materiales y funcionales adecuadas para hacerlo, por lo que en éste evento también se violó el principio constitucional de dignidad humana<sup>69</sup> al confinar a los internos en las Unidades de Reacción Inmediata por periodos prolongados, desconociendo que la detención transitoria allí no puede superar las treinta y seis (36) horas, conforme al artículo 21 de la Ley 1709 de 2014, que adicionó el artículo 28A a la Ley 65 de 1993; lapso fijado con base en el artículo 28 de la Constitución, porque es el máximo permitido para legalizar la captura, pues a partir de esta actuación las personas afectadas con detención preventiva o capturados a efecto de cumplir una pena deben quedar a disposición del funcionario judicial de conocimiento o del juez de control de garantías bajo la custodia del INPEC y en un establecimiento carcelario o penitenciario.

Consideró la Sala Octava de Revisión que esta situación también se produjo como efecto del represamiento ocasionado por la renuencia de funcionarios del INPEC en tramitar los traslados de los internos a los establecimientos en los que se ordenó su reclusión dentro del denominado “plan reglamento”, actuación que constituye una violación del principio de dignidad humana al utilizar a personas procesadas y condenadas como herramientas de presión en un proceso de negociación de derechos laborales, conducta censurable, que no puede avalarse, tolerarse ni ignorarse por el Juez constitucional.

---

<sup>68</sup> Artículo 304 de la Ley 906 de 2004.

<sup>69</sup> Consignado en el artículo 1 de la Constitución Política y replicado en el artículo 5 de la Ley 65 de 1993.

Ante la evidencia de los hechos que generaron la violación sistemática y generalizada del derecho de las personas reclusas en las URI, en vehículos y carpas aledañas a las mismas a recibir trato digno, la Sala de Revisión adoptará medidas encaminadas a que no se utilicen instalaciones distintas a los establecimientos de reclusión habilitados por la ley y autorizados por el INPEC, como sitios de confinamiento de personas afectadas con medidas de detención o condenas a prisión, por tratarse de espacios que no están diseñados para ofrecer las condiciones mínimas para recluir por periodos prolongados a los procesados o condenados. Reitera la Sala la prohibición legal de mantener personas privadas de la libertad en las salas de detención transitoria de las URI, por periodos superiores a 36 horas, e igualmente adopta medidas para que, sin afectar las medidas para afrontar el hacinamiento en los centros carcelarios y penitenciarios del INPEC, en el Distrito Capital se disponga de lugares que cumplan las condiciones mínimas de dignidad para la reclusión de aquellos que ya han permanecido más de 36 horas en las instalaciones de las Unidades de Reacción Inmediata, Estaciones de Policía y demás sitios habilitados por la Policía Metropolitana para detención transitoria.

Al constatar que existe una situación de riesgo para la garantía efectiva del derecho a la salud de las personas que se encuentran reclusas en las salas de detención transitoria de las URI, porque las accionadas manifestaron no tener claridad sobre el ámbito de sus competencias y en este orden considerar que a ninguna de ellas compete la garantía de prestación del servicio de salud, la Sala Octava de Revisión hizo claridad en el sentido que la atención del servicio de salud de las personas que permanezcan hasta por 36 horas en las URI debe ser garantizada por las entidades territoriales a través del régimen subsidiado en aplicación del principio de universalidad, en este caso por la Alcaldía Mayor de Bogotá y que pasado éste lapso y en todo caso luego de la audiencia de control de legalidad y la formalización de la reclusión, la atención en salud corresponde a la USPEC en coordinación con el INPEC cuando por decisión judicial las personas quedan bajo su custodia.

En tercer lugar, la Sala de Revisión estableció que la alimentación suministrada por el contratista Unión Temporal Servialimentar a las personas reclusas en las instalaciones de las URI y en lugares aledaños no cumple con las condiciones de calidad y cantidad requeridas, y dado que corresponde al Estado a través de la USPEC dar la alimentación a los internos que se encuentran en una relación especial de sujeción, para proteger el derecho a la alimentación ordena a dicha Unidad suministrar oportunamente alimentos que cumplan los requerimientos mínimos, e

insta a la Defensoría del Pueblo realizar un control sobre el acatamiento de ésta orden a través de visitas periódicas. Y, como para el suministro de alimentos se celebró un contrato y en su desarrollo se fijaron acciones de mejoramiento, igualmente determina la Sala de Revisión la necesidad de que el interventor del contrato, así como los organismos de control intervengan en el marco de sus competencias.

Por último, dado que las medidas adoptadas requieren de la provisión de recursos, la Sala de Revisión dispone el Gobierno Nacional, a través del Presidente de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, y la Alcaldía Mayor de Bogotá, deberán adoptar las medidas necesarias para asegurar los recursos suficientes y oportunos, que permitan cumplir las órdenes dadas a las distintas instituciones en esta sentencia.

#### **IV. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Sala Octava de Revisión, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

#### **RESUELVE:**

**Primero. CONFIRMAR PARCIALMENTE** la sentencia proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura el 26 de Agosto de 2015, que en su momento confirmó la sentencia proferida el 15 de Julio de 2015 por el Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá, mediante la cual concedió el amparo solicitado por el Defensor Delegado para la Política Criminal y Penitenciaria, para la tutela de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad en las Unidades de Reacción inmediata y Estaciones de Policía de Bogotá.

**Segundo. ADICIONAR** las decisiones adoptadas en la sentencia proferida el 15 de julio de 2015 del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá y confirmada por el *ad quem* en el fallo de segunda instancia proferido el 26 de agosto de 2015, con las siguientes órdenes, encaminadas a salvaguardar los derechos fundamentales de la población privada transitoriamente de la libertad en los centros de detención de las URI y Estaciones de Policía de Bogotá:

**2.1. ORDENAR** a la Dirección de la Policía Metropolitana de Bogotá que dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la notificación de la sentencia, suspenda el uso como lugares de reclusión de remolques,

autobuses, carpas, parques, plazas públicas y cualquier otro sitio distinto de los establecimientos de reclusión del sistema penitenciario y carcelario o de los sitios que han sido habilitados, de acuerdo con la ley, para la detención o reclusión de personas privadas de la libertad en condiciones mínimas de subsistencia digna y humana, so pena de las sanciones contempladas en el Decreto 2591 de 1991 para el desacato.

**2.2. ORDENAR** al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC que dentro de los dos (2) días siguientes a la notificación de ésta sentencia, reciba en custodia y efectúe el ingreso y registro al Sistema Penitenciario y Carcelario de todas las personas que lleven más de treinta y seis (36) horas reclusas en los centros de retención transitoria de las URI y de las Estaciones de Policía de Bogotá, registrando el estado de salud y los requerimientos de atención en salud de todas las personas que recibe en custodia, especialmente de quienes reporten al momento del ingreso enfermedades huérfanas, crónicas, congénitas, degenerativas, que se encuentren en condición de discapacidad y mujeres en estado de embarazo, y en el mismo plazo proceda a trasladar a los internos a quienes se otorgó detención domiciliaria al domicilio donde debe ejecutarse esta medida de aseguramiento.

**2.3. ORDENAR** al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, a la Policía Metropolitana de Bogotá, y a la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá que, si aún no lo han hecho, en un término razonable que en ningún caso puede superar los ocho (8) días contados a partir de la notificación de esta providencia, procedan a trasladar a las personas sindicadas y condenadas que lleven más de 36 horas en las Unidades de Reacción Inmediata URI de Bogotá y salas de retenidos de las Estaciones de Policía de Bogotá, a los establecimientos de reclusión del orden nacional o distrital en los que, en condiciones dignas y de acuerdo con la Constitución y la ley, deben permanecer hasta que la autoridad judicial competente ordene su libertad, éste proceso de traslado de los internos debe tener en cuenta la regla de equilibrio decreciente fijada para el ingreso de internos a los establecimientos carcelarios, impuesta en la sentencia T-388 de 2013, de modo que no genere una situación de hacinamiento en los establecimientos carcelarios y penitenciarios receptores.

**2.4. ORDENAR** a la USPEC, al INPEC y al Alcalde Mayor de Bogotá D.C., que dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación del fallo de tutela, busquen y acondicionen un inmueble que cumpla con las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana, para la reclusión transitoria de los internos que, a pesar de habersele resuelto su situación con medida de aseguramiento de detención intramural o estar

cumpliendo una condena, pasadas 36 horas luego de su ingreso a los establecimientos de detención transitoria, no puedan ser trasladados de inmediato a la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres del Distrito Capital u otro establecimiento carcelario o penitenciario a cargo del INPEC donde cumplan la medida de aseguramiento, o la pena. También deberán definir la contribución económica de los entes territoriales en la ejecución del proyecto.

**2.5. ORDENAR** a la USPEC al INPEC y al Alcalde Mayor de Bogotá D.C., que de manera coordinada y dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, pongan a disposición de los internos que cumplidas las primeras 36 horas de detención, continúen privados de la libertad en las Estaciones de Policía de Bogotá, centros de detención de las URI y en general en todos los Centros de Detención Transitoria de Bogotá D.C. un kit de aseo, colchoneta, almohada, sábanas y cobija y garantice su permanencia en instalaciones que cuenten con espacios adecuados para el descanso nocturno y con una cantidad razonable de baterías sanitarias, en óptimo estado de funcionamiento.

**2.6. ADVERTIR** a la Fiscalía General de la Nación y a la Policía Metropolitana de Bogotá, en los términos del artículo 24 del Decreto 2591 de 1991, que una vez efectuado el traslado de todas las personas que actualmente llevan más de treinta y seis (36) horas en las instalaciones de las URI y Estaciones de Policía, se abstengan de mantener personas en detención en Unidad de Reacción Inmediata (URI) o unidad similar, por un periodo superior a las treinta y seis (36) horas, señaladas en el artículo 28A de la Ley 65 de 1993 y soliciten oportunamente y por los medios formales el recibo en custodia de las personas privadas de la libertad al INPEC.

**2.7. ADVERTIR** al INPEC, que debe cumplir su obligación de recibir en custodia a las personas privadas de la libertad por medida de aseguramiento o condena, so pena de las sanciones contempladas en el Decreto 2591 de 1991 para el desacato.

**2.8. ORDENAR** a la Alcaldía Mayor de Bogotá que en coordinación con el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC- y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con la Fiscalía General de la Nación y con el Consejo Superior de la Judicatura, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 17, 21 y 28A de la Ley 65 de 1993, en un término de seis (6) meses, contados a partir de la notificación de esta sentencia, elabore, y presente al Juez de seguimiento al cumplimiento de este fallo de tutela, un programa de ampliación de infraestructura



carcelaria y de las áreas para detención transitoria de las instalaciones de las Unidades de Reacción Inmediata o unidad similar, que atienda las necesidades de cupos para la detención preventiva y transitoria en el Distrito Capital en condiciones mínimas de subsistencia digna y humana, indicando las fases y cronograma de desarrollo, programa que deberá adelantarse y culminarse en un término no mayor a cuatro (4) años; para lo cual la Alcaldía Mayor de Bogotá deberá proveer los recursos en el presupuesto del Distrito Capital y celebrar los convenios que sean necesarios con la Nación a efecto de ampliar y mejorar la infraestructura y el sostenimiento de los centros de detención transitoria y de reclusión en el Distrito Capital.

**2.9. ORDENAR** a la Alcaldía Mayor de Bogotá que a partir de la notificación de ésta sentencia asuma la prestación integral de los servicios de salud que requieran dentro de las primeras treinta y seis (36) horas de privación de la libertad, todas las personas que se encuentren reclusas transitoriamente en las salas de detención de las Unidades de Reacción Inmediata y Estaciones de Policía de Bogotá D.C., a través del régimen subsidiado, si no hay prueba de su afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud al momento del ingreso al establecimiento de reclusión transitoria y garantizar la continuidad en la prestación del servicio hasta que sea asumido por el sistema penitenciario y carcelario a través de la USPEC o el detenido recobre la libertad; para el efecto **ORDENAR** a la Alcaldía Mayor de Bogotá que a partir de la notificación de esta sentencia, a diario establezca y registre, a través de personal idóneo, las condiciones de salud y los requerimientos de atención en salud de las personas reclusas en dichos centros de detención transitoria, y garantice su atención, priorizando la prestación del servicio médico, entrega de medicamentos e insumos a quienes reporten al momento del ingreso enfermedades huérfanas, crónicas, congénitas, degenerativas, que se encuentren en condición de discapacidad y mujeres en estado de embarazo.

**2.10. ORDENAR** a la USPEC y al INPEC que de manera coordinada y dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, asuman y garanticen la prestación integral de servicios médicos, suministro de medicamentos e insumos, así como los traslados para citas médicas, tratamientos y procedimientos médicos que requieran las personas que cumplidas las primeras 36 horas de detención, continúen privadas de la libertad en las Estaciones de Policía de Bogotá, centros de detención de las URI y en general en todos los Centros de Detención Transitoria de Bogotá D.C.

**2.11. ORDENAR** a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC que dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la notificación de ésta sentencia, adopte las medidas necesarias para que se suministren los alimentos a los reclusos que permanezcan transitoriamente en las Unidades de Reacción Inmediata de Bogotá URI y Estaciones de Policía de Bogotá, sin interrupción y observando todos los requerimientos nutricionales y normas de protocolo de tratamiento higiénico sanitario de alimentos, que garanticen una correcta alimentación de los internos; y **REMITIR** copia de los folios 1 a 19, 32 a 42, 284 a 331 y 794 a 809 de la acción de tutela a la Subdirección de Suministro de Servicios de la USPEC, para que como Supervisor del contrato 361 de 2014 dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, inicie las acciones pertinentes frente a las deficiencias en la ejecución del mismo, e igualmente a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República.

**2.12.** El Gobierno Nacional, a través del Presidente de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, y la Alcaldía Mayor de Bogotá, deberán **ADOPTAR** las medidas necesarias para asegurar los recursos suficientes y oportunos, que permitan cumplir las órdenes dadas a las distintas instituciones en esta sentencia.

**2.13. EXHORTAR** a la Defensoría del Pueblo para que en cumplimiento de su función constitucional realice visitas periódicas a las URI de Bogotá y a las Salas de Retención de la Policía Nacional, con el fin de determinar el estado de reclusión de las personas privadas de la libertad, verifique la efectividad de sus derechos fundamentales, de ser procedente promueva las actuaciones no solo preventivas sino también sancionatorias frente a la vulneración de sus derechos y envíen los reportes que estime necesarios al juez de primera instancia encargado de verificar el cumplimiento del presente fallo.

**2.14. EXHORTAR** a la Procuraduría General de la Nación, para que a través de la Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, ejerza la supervigilancia del cumplimiento de la función asignada a los jueces de ejecución de penas y Medidas de Seguridad en el artículo 51 de la Ley 65 de 1993 y remitir los resultados de la misma al Consejo Superior de la Judicatura o el organismo que haga sus veces, como evidencia de la gestión cumplida por estos funcionarios, para los efectos a que haya lugar.

**2.15. ORDENAR** al Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá que verifique el cumplimiento de esta providencia y envíe una copia de las actuaciones adelantadas a la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, la cual en todo caso, se reserva la posibilidad de reasumir la competencia respecto del cumplimiento del fallo.

**2.16. ORDENAR** a la Alcaldía Mayor de Bogotá y al INPEC que publiquen las decisiones adoptadas en la parte resolutive de este fallo en todos los centros de detención transitoria de las Unidades de Reacción Inmediata URI de Bogotá, y en las Estaciones de Policía de Bogotá, en un área que permita su conocimiento por los usuarios y personas que se encuentren allí privadas de la libertad.

**Tercero. REVOCAR** el numeral 2.3 de la sentencia proferida el 15 de julio de 2015 por el Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá y en su lugar **ORDENAR** la conformación de una mesa de trabajo dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la notificación de ésta sentencia, en la cual deberán participar los representantes, o delegados con poder de decisión, de las siguientes entidades: el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Policía Metropolitana de Bogotá, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC-, la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá y la Secretaría Distrital de Gobierno, en la cual se deberá coordinar la implementación de las órdenes dadas en esta sentencia. Esta mesa de trabajo deberá rendir informes bimensuales de seguimiento a esta Sala de Revisión de Tutelas y al Juez de Tutela de Primera Instancia, sobre las fases de desarrollo de las actividades necesarias para cumplir las órdenes dadas en esta sentencia y garantizar los derechos fundamentales de la población privada de la libertad en los establecimientos de retención transitoria de Bogotá, las dificultades, estrategias de superación de éstas y los resultados concretos alcanzados, lo anterior para efecto de evaluar la situación.

**Cuarto.** Líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, Notifíquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y Cúmplase,

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

*Con salvamento de voto*

*Con aclaración de voto*

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General