



Sentencia T-197/17

EXISTENCIA DE UN NUEVO ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN MATERIA CARCELARIA-Declaración en sentencia T-388/13

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL DEL SISTEMA CARCELARIO-Diferencia entre el estado de cosas inconstitucional declarado en sentencia T-153/98 y el declarado en T-388/13

HACINAMIENTO CARCELARIO-Principal problema del sistema penitenciario y carcelario, del cual se derivan muchos otros que afectan el proceso de resocialización y el respeto por la dignidad humana

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL DEL SISTEMA CARCELARIO-Reiteración en sentencia T-762/15

ESTABLECIMIENTO CARCELARIO-Eficiente prestación de servicios públicos

DERECHOS FUNDAMENTALES DEL INTERNO-Es deber del Estado garantizar a las personas privadas de la libertad el goce de una adecuada alimentación, a la salud, a contar con suficientes implementos de aseo personal, al suministro suficiente de agua potable y a instalaciones higiénicas

CLASIFICACION DE INTERNOS-Distinción de las personas condenadas respecto de las sindicadas

CLASIFICACION DE INTERNOS-Orden al INPEC, a Alcaldes Municipales y Directores de centros de reclusión lograr una separación definitiva de los detenidos respecto de los condenados

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

DERECHO A LA DIGNIDAD HUMANA DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD-Orden al INPEC, a la USPEC, y a Directores de centros de reclusión asegurar la prestación en condiciones de eficiencia, continuidad, calidad y regularidad de los servicios de energía eléctrica, acueducto y alcantarillado

DERECHO A LA COMUNICACION DEL INTERNO-Orden al INPEC, a la USPEC, y Director de centro de reclusión realizar el mantenimiento y/o los cambios de equipos que sean indispensables para normalizar el contacto de las personas privadas de libertad con el mundo exterior

DERECHO A LA VISITA INTIMA DE PERSONA PRIVADA DE LA LIBERTAD-Orden al INPEC, a la USPEC y a Directores de establecimientos penitenciarios asegurar las condiciones para que los internos puedan tener visitas íntimas en condiciones de higiene e intimidad

DOTACION MINIMA DE INTERNOS-Orden al INPEC, a la USPEC, y a Directores de centros de reclusión poner a disposición de los internos una cantidad razonable de duchas y baterías sanitarias, un kit de aseo, una colchoneta, almohada, sábana(s) y cobija(s)

DERECHO A LA SALUD DEL INTERNO-Orden al INPEC, a la USPEC y al Ministerio de Justicia y del Derecho, adecuar las áreas de sanidad de establecimientos penitenciarios y carcelarios a las condiciones mínimas de prestación del servicio de salud señaladas en la Sentencia T-762/15

DERECHO AL AGUA POTABLE DE LOS INTERNOS-Orden a Directores de centros de reclusión garantizar un abastecimiento diario razonable de agua potable a los reclusos

Referencia: Expediente T-3.770.459

Asunto: Acción de tutela instaurada por el Defensor del Pueblo Regional Nariño contra el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, la Gobernación de Nariño, el Instituto

Nacional Penitenciario y Carcelario, Caprecom EPS, el Fondo de Infraestructura Carcelaria, los municipios de Pasto, Ipiales, Tumaco, Túquerres y La Unión, y los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios de Mediana Seguridad de Pasto, Ipiales, Tumaco, Túquerres y La Unión

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá DC, tres (3) de abril de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Segunda de Revisión, integrada por los Magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo, Alejandro Linares Cantillo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 33 y subsiguientes del Decreto 2591 de 1991, ha pronunciado la siguiente:

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos de tutela adoptados por la Sala Penal del Tribunal Superior del distrito judicial de Pasto y la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, correspondientes al trámite de la acción de amparo constitucional impetrada por el Defensor del Pueblo Regional Nariño¹ contra el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento de Nariño, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (en adelante INPEC), Caprecom EPS², los Centros Penitenciarios y Carcelarios de Mediana Seguridad de Tumaco, La Unión, Túquerres, Ipiales y Pasto, y los Municipios de San Juan de Pasto, Ipiales, Tumaco, Túquerres y La Unión.

I. ACLARACIÓN METODOLÓGICA

1.1. No es la primera vez que la Corte Constitucional se pronuncia sobre un escenario en el que se discute la trasgresión de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. Como se verá más adelante, dicha situación ha sido objeto de un amplio análisis jurisprudencial³ y ha conducido

¹ La Defensora del Pueblo Regional Nariño obró a través de apoderado judicial. (Cuaderno 1, folio 301).

² Tras vinculación oficiosa realizada por el juez de primera instancia.

³ Entre otras pueden consultarse las Sentencias: T-750A de 2012, T-898 de 2012, T-739 de 2012, T-232 de 2012, T-669 de 2012, T-163 de 2012, T-764 de 2012, T-175 de 2012, T-097 de 2012, T-377 de 2012, T-328 de 2012, T-792 A de 2012, T-865 de 2012, T-311 de 2013, T-895 de 2013, T-035 de 2013, T-861 de 2013, T-815 de 2013, T-857 de 2013, T-077 de 2013, T-266 de 2013, T-709 de 2013, T-846 de 2013, T-849 de 2013, T-744 de 2013, T-866 de 2013, T-921 de 2013, T-372 de 2013, T-589 de 2013, T-376 de 2013, T-439 de 2013, T-282 de 2014, T-588 A de 2014, T-017 de 2014, T-662 de 2014, T-642 de 2014, T-422 de 2014, T-002 de 2014, T-440 de 2014, T-428 de 2014, T-077 de 2015, T-126 de 2015, T-111 de 2015, T-127 de 2015, T-208 de 2015, T-391 de 2015, T-323 de 2015, T-244 de 2015, T-267 de 2015, T-536 de 2015, T-409 de 2015, T-378 de 2015, T-479 de 2015, T-470 de 2015, T-685 de 2015, T-078 A de 2016, T-013 de 2016,

en dos ocasiones a la declaratoria del *estado de cosas inconstitucional* (ECI), decisión que se constata en las Sentencias T-153 de 1998⁴ y T-388 de 2013⁵. Este hecho resulta de especial relevancia, pues, tal como se examinará más adelante, la problemática evidenciada en los expedientes seleccionados para revisión se halla cobijada, principalmente, bajo las premisas y órdenes de la última declaratoria.

1.2. Por ello, como estructura metodológica del presente fallo, en primer lugar, esta Sala expondrá de manera general y sucinta los antecedentes de los casos objeto de estudio. Esto incluye las alegaciones de las partes y los elementos probatorios obrantes en el expediente, al igual que los trámites surtidos ante esta Corporación, ya que “(...) resulta verdaderamente inoficioso pretender describir nuevamente las circunstancias en las que viven los reclusos. Los adjetivos y expresiones utilizados para exponer las circunstancias de vida en esos centros de reclusión se han convertido ya en lugares comunes, en frases de cajón. Por eso, para esta sentencia bastará con confirmar las aseveraciones formuladas en los distintos informes y remitir a ellos a los interesados. La reconstrucción de esta realidad dolorosa le corresponderá quizás a la literatura, despiadada acusadora de las sociedades ante la historia”⁶.

1.3. En segundo lugar, tras delimitar el problema jurídico, la Sala referirá a los elementos fácticos, consideraciones y reglas jurisprudenciales expuestas en las Sentencias T-388 de 2013⁷ y T-762 de 2015⁸, que resultan relevantes para adoptar una decisión en relación con los casos objeto de estudio, pues se trata de fallos estructurales en los que previamente se abordó el análisis de asuntos similares a los planteados en esta ocasión, incluso, como se expuso, a través de una providencia que declara la existencia de un *estado de cosas inconstitucional*⁹. Por ello, siguiendo los mandatos que se derivan del principio de economía procesal, la Sala enfatiza que estas consideraciones se realizarán con base en lo dispuesto en el artículo 35 del Decreto 2591 de 1991, en el que se permite justificar brevemente los asuntos que ratifican y confirman una misma línea jurisprudencial¹⁰, sin perjuicio de que se expongan algunas reglas puntuales de la política criminal del Estado, en respuesta a las particularidades de los casos objeto de decisión.

1.4. En tercer lugar, con base en las reglas referidas y en las órdenes adoptadas para los casos estudiados en la Sentencia T-762 de 2015¹¹, esta Corporación verificará si se presenta la transgresión alegada y si la misma no es ajena al *estado de cosas inconstitucional*. Una vez realizado lo anterior, y si es del

T-127 de 2016, T-132 de 2016, T-287 de 2016, T-186 de 2016, T-312 de 2016, T-049 de 2016, T-075 de 2016, y T-151 de 2016.

⁴ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵ M.P. María Victoria Calle Correa.

⁶ Sentencia T-153 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁷ M.P. María Victoria Calle Correa.

⁸ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁹ Sentencia T-388 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa.

¹⁰ La norma en cita dispone: “**Decisiones de revisión.** Las decisiones de revisión que revoquen o modifiquen el fallo, unifiquen la jurisprudencia constitucional o aclaren el alcance general de las normas constitucionales deberán ser motivadas. Las demás podrán ser brevemente justificadas”.

¹¹ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

caso, se dispondrán las órdenes que quepan a las autoridades competentes, para que, si aún no lo han hecho, adopten medidas necesarias para solventar la situación que a continuación se describe.

II. ANTECEDENTES DE LOS CASOS SOMETIDOS A DECISIÓN

2.1. La acción de tutela fue admitida por la autoridad judicial de primera instancia el 22 de agosto de 2012¹². En la providencia de rigor, la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de San Juan de Pasto dispuso la práctica de amplias medidas probatorias, incluyendo el llamado a rendir declaraciones de algunos servidores públicos, así como la realización de varias comisiones para que se efectuaran inspecciones judiciales en los establecimientos carcelarios y penitenciarios del INPEC mencionados por el actor.

En Auto del 10 de octubre de 2012, la Corte Suprema de Justicia resolvió declarar la nulidad de todo lo actuado, manteniendo incólumes las pruebas recaudadas¹³, toda vez que se incurrió en una irregularidad que afectó el debido proceso (CP art. 29), consistente en que no se realizó una correcta integración del contradictorio, pues se privó de la posibilidad de intervenir y defender sus derechos a la EPS Caprecom. Por ello, la acción de tutela fue nuevamente admitida el 17 de octubre del año en cita¹⁴.

2.2. Hechos relevantes

2.2.1. En el departamento de Nariño operan cinco centros de reclusión que son administrados, dirigidos y vigilados por el INPEC. Estos recintos se hallan ubicados en los municipios de Ipiales, La Unión, Túquerres, Tumaco y Pasto.

2.2.2. En el año 2009, la Defensoría del Pueblo Regional Nariño realizó un informe sobre la situación en dichas cárceles. En este documento visibilizó la crítica situación que se vive en cada una de ellas, especialmente por el alarmante hacinamiento, la precaria infraestructura, la falta de medios para trabajar y estudiar, como actividades que contribuyen en la resocialización de los internos, al igual que dificultades relacionadas con la prestación de los servicios públicos dentro de los centros penitenciarios.

2.2.3. Según el Defensor, pese a que el informe fue difundido, para el año 2012 la crítica situación no mostraba mejoría. En efecto, tras visitas realizadas por defensores públicos a los centros carcelarios y el análisis de información suministrada por los juzgados de ejecución de penas y medidas de seguridad, al igual que de funcionarios del INPEC, se constató que no hubo disminución en las quejas de los internos, ni mejora en la grave situación de hacinamiento en que se encontraban, circunstancia por la cual, tres años después, se realizó un nuevo informe.

¹² Cuaderno 1, folios 164 a 168.

¹³ Cuaderno 3, folios 3 a 10. Puntualmente, los elementos probatorios se concretan en seis declaraciones e inspecciones judiciales a los establecimientos penitenciarios y carcelarios del INPEC, ubicados en Ipiales, Tumaco, Túquerres, La Unión y Pasto (Cuaderno 1, folios 489 y 490).

¹⁴ Cuaderno 1, folios 376 y 377.

2.2.4. En el informe se describe puntualmente la situación de cada uno de los cinco establecimientos carcelarios que sustentan la presente acción de tutela. A continuación, se hará un resumen de las condiciones expuestas:

2.2.4.1. En relación con el Centro Penitenciario de Mediana Seguridad de Pasto, el Defensor indica que, de los siete patios existentes, solo uno se halla destinado a mujeres, en el que pese a tener una capacidad para 42 personas, se encuentran reclusas 100. Por su parte, en el caso de los hombres, el hacinamiento resulta de la simple comparación de la capacidad total de la cárcel, la cual se halla habilitada para 562 personas, frente a las 1058 que están reclusas¹⁵.

En cuanto a la atención en salud, el Defensor sostiene que existen problemas financieros con el prestador (en ese momento Caprecom EPS), el cual se vio obligado a dar por terminado varios contratos con IPS, así como cancelar la prestación de algunos de sus servicios. A ello agrega que en el centro carcelario tan sólo trabaja un médico, dos odontólogos y un auxiliar de enfermería medio tiempo, lo que conduce a que la atención sea deficiente y no cumpla con los estándares mínimos. En particular, resalta que no hay personal suficiente, la asignación de citas con especialistas es demorada y no se cuenta con medicamentos, equipos e instalaciones adecuadas que permitan atender la demanda existente.

En lo referente a la oportunidad de trabajar y estudiar en el plantel, se afirma que dicha posibilidad se ve restringida por la carencia de espacios físicos para su desarrollo. Lo que igualmente ocurre con los sitios para recreación. Por último, sostiene que existen dificultades en la prestación de los servicios públicos¹⁶, motivo por el cual instauró una acción popular para garantizar su cobertura.

2.2.4.2. Frente al Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad de Tumaco, se manifiesta que pese a tener una capacidad aproximada para 238 hombres, se encuentran reclusos 335, los cuales se distribuyen en cinco patios. En el caso de las mujeres tan solo se cuenta con un sitio de reclusión con capacidad para diez personas, en el cual se hallan 17. De manera general, se apunta que las celdas fueron diseñadas para tres personas, pero en ellas duermen cuatro o cinco, sumado a que la infraestructura carcelaria está en mal estado de conservación, pues del total de garitas solo funcionan dos y no existen lugares adecuados para la visita conyugal.

En cuanto a la atención en salud, se afirma que en el centro de reclusión trabaja un odontólogo, un médico y una enfermera. Sin embargo, cuando la EPS Caprecom no renueva los contratos en su debido tiempo, la prestación del servicio queda suspendida.

¹⁵ Cuaderno 1, folio 102.

¹⁶ En particular llama la atención respecto del servicio de telefonía.

En lo que se refiere al trabajo, se indica que el plantel cuenta con dos talleres que funcionan en un salón de manera inadecuada, más allá de que opera una panadería. Por lo demás, en cuanto al servicio educativo, el Defensor alude a que el SENA es quien lo presta, pero con reducido número de instructores, razón por la cual la cobertura es mínima.

Finalmente, la prestación de los servicios públicos es deficiente, pues el flujo de energía, agua y comunicaciones se interrumpe constantemente, aunado a que los teléfonos se hallan en mal estado.

2.2.4.3. En lo que atañe al Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad de La Unión, el Defensor Regional menciona que tiene un cupo para 70 personas, pese a lo cual se hallan 114 reclusos. Existen cuatro celdas y en cada una de ellas se albergan 25 internos, superando el nivel máximo de capacidad. No todos los privados de la libertad tienen una cama o un catre, por lo que algunos deben dormir en el suelo sobre colchones o compartir camas. A esto se suma que en el plantel no se distingue a los sindicados de los condenados. Las baterías de baño son insuficientes para el número de internos que alberga el centro y se hallan en mal estado. Además, el agua está contaminada con el óxido que existe en los conductos por donde pasa.

En lo atinente a la prestación del servicio de salud, el Defensor indica que no existe continuidad en los tratamientos, lo cual se vincula a los problemas administrativos del convenio celebrado entre Caprecom EPS y el INPEC. Por lo demás, apunta que en el plantel solo trabajaba un médico que asiste medio tiempo.

En lo referente al trabajo, se menciona la existencia de proyectos productivos como caficultura, porcicultura, lombricultura, cuycultura y panadería; mientras que, en educación, se señala que se está llevando a cabo la primera fase de un programa gubernamental que pretende afianzar conocimientos de educación básica primaria. Sin embargo, en la mayoría de los casos, no existen programaciones de actividades educativas o de trabajo durante el día.

Finalmente, en cuanto a la prestación de los servicios públicos, se alega que la sobrepoblación carcelaria, cercana al 62%, no cuenta con baterías sanitarias suficientes y en buen estado, aunado a que el establecimiento adeuda, por concepto de agua potable, la suma de \$ 200.000 pesos.

2.2.4.4. En la descripción del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad de Túquerres, se señala que tiene una capacidad para 80 internos, pero alberga 183 personas, lo que refleja un hacinamiento del 226.25%. En cuanto a la infraestructura, apunta que solo existe un patio, por lo que resulta imposible distinguir a los internos, entre sindicados y condenados. Así mismo, se trata de una construcción antigua que se encuentra en grave estado de deterioro, ya que los techos y paredes presentan humedad y se observan grietas en las cubiertas.

El establecimiento no cuenta con profesionales en las áreas de medicina y, en lo que al trabajo y estudio se refiere no existen oportunidades, ya que el taller de madera alberga a personas recluidas, no existen instructores de planta (salvo los que eventualmente remite el SENA) y no se cuenta con herramientas.

2.2.4.5. Para terminar, se describe al Centro Penitenciario de Mediana Seguridad de Ipiales, en donde se indica que se hallan recluidas 433 personas, de las cuales 373 son hombres y 60 mujeres. En el caso de estas últimas, se afirma que no se hallan hacinadas, circunstancia distinta a lo que ocurre con los hombres. En general, las adecuaciones locativas son inadecuadas e insuficientes, en especial, dado el deterioro de los baños y sanitarios. De hecho, la red interna para la prestación del acueducto y alcantarillado es limitada y no conecta con la red pública, por lo que el suministro de agua es escaso y debe provisionarse en canecas. La falta de agua incide en la preparación higiénica de los alimentos, que adicionalmente es catalogada como inadecuada.

En relación con la salud, el Defensor refiere a la escasez de medicamentos, la ausencia de atención durante las 24 horas, al igual que el no cubrimiento de enfermedades de alto costo.

En cuanto a las posibilidades de trabajo y estudio, se indica que existen limitaciones para el acceso a cupos, así como la falta de dotación de los materiales necesarios. A ello se agrega que la guardia no colabora en la realización de las actividades educativas. Finalmente, se refiere a la ausencia de lugares para la realización de visitas conyugales.

2.3. Solicitud y argumentos planteados por el Defensor Regional del Pueblo

2.3.1. El Defensor Regional del Pueblo instauró la presente acción de amparo constitucional el día 17 de agosto de 2012 en contra del Ministerio de Justicia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, la Gobernación de Nariño, el INPEC, los Centros Penitenciarios de Mediana Seguridad de La Unión, Túquerres, Ipiales, Tumaco y Pasto, y los municipios de Pasto, Ipiales, Tumaco, Túquerres y La Unión, con el fin de proteger los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal, a la dignidad humana, al trabajo, a la salud, a la seguridad social y a la educación de los internos en las cárceles del departamento de Nariño.

Para el efecto, requiere la expedición de un conjunto de órdenes dirigidas a solucionar la problemática de hacinamiento previamente expuesta, entre las cuales, se destacan: (i) la elaboración de estudios y planes de acción dirigidos a la construcción y refacción de la infraestructura en los cinco centros de reclusión mencionados; (ii) la apropiación de recursos para tal fin; (iii) la adopción de medidas para garantizar el trabajo y la educación de los internos; (iv) la prestación oportuna del servicio de salud; (v) el acceso integral a los

servicios públicos de acueducto y alcantarillado; y (vi) la adecuación de sitios para las visitas conyugales¹⁷.

2.3.2. Como premisa principal de su argumentación, el Defensor alega que el país tiene una política criminal escasamente desarrollada, por lo que el Código Penitenciario y Carcelario no ha sido objeto de una real aplicación. En este contexto, la problemática que actualmente se presenta en los establecimientos carcelarios del departamento de Nariño, es imputable a las entidades demandadas, pues ellas no han materializado las competencias a su cargo, en perjuicio de la dignidad humana de las personas privadas de la libertad.

A continuación, expone que la falta de escenarios y dotaciones adecuadas para el desarrollo de actividades laborales y educativas en las cárceles de Nariño desconoce los artículos 25, 67 y 68 de la Constitución Política¹⁸, pues dichas

¹⁷ En términos del Defensor, la pretensión fue la siguiente: “Ordenar al Instituto Carcelario y Penitenciario-INPEC, al Ministerio de Justicia, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación, Gobernación de Nariño y Municipios de Pasto, Tumaco, Ipiales, Túquerres y la Unión Nariño que en conjunto y en un término prudencial contados a partir de la notificación del fallo que no supere los dos meses, elaboren los estudios pertinentes y tracen un plan de acción dirigido a la construcción y refacción de la infraestructura carcelaria para los cinco centros de reclusión del Departamento de Nariño, de acuerdo a los requerimientos legales de una adecuada infraestructura orientada a garantizar a sus reclusos condiciones de vida digna. // Ordenar al INPEC, al Ministerio de Justicia, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación, Gobernación de Nariño y Municipios de Pasto, Tumaco, Ipiales, Túquerres y la Unión Nariño, y a las directivas de los cinco establecimientos penitenciarios y carcelarios de Nariño, que conforme a sus competencias, apropien los recursos financieros suficientes y adelanten las acciones y obras de infraestructura pertinentes para ampliar, optimizar, reemplazar y adecuar toda la infraestructura carcelaria del Departamento de acuerdo a los estudios realizados en virtud de la pretensión anterior. Esta obligación deberá estar cumplida máximo en el término de un año contado a partir de la elaboración de los estudios. // Ordenar al INPEC, al Ministerio de Justicia, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación, Gobernación de Nariño y Municipios de Pasto, Tumaco, Ipiales, Túquerres y la Unión Nariño, y a las directivas de los cinco establecimientos penitenciarios y carcelarios de Nariño, que conforme a sus competencias, adelanten las acciones y obras de infraestructura pertinentes para ampliar, optimizar, reemplazar y adecuar los sistemas y redes de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y telefonía fija para los cinco establecimientos carcelarios del Departamento de Nariño a fin de garantizar estos servicios públicos en condiciones de oportunidad y eficiencia. // Ordenar al INPEC, al Ministerio de Justicia, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación, Gobernación de Nariño y Municipios de Pasto, Tumaco, Ipiales, Túquerres y la Unión Nariño, y a las directivas de los cinco establecimientos penitenciarios y carcelarios de Nariño, que conforme a sus competencias, adelanten las acciones y obras de infraestructura pertinentes para la construcción o mejoramiento de lugares adecuado para cumplir con la obligatoriedad del trabajo que tienen los internos en los distintos Establecimientos Carcelarios del departamento y la implementación de centros educativos para el desarrollo de programas de ecuación permanente de los privados de la libertad. Lo anterior para el cumplimiento de los fines de la resocialización. // Ordenar al INPEC garantizar la oportuna y eficiente prestación de los servicios públicos de salud y seguridad social a los reclusos de los establecimientos carcelarios y penitenciarios del Departamento; para el efecto deberá designar o contratar el personal médico, odontológico y paramédico suficiente que se encargue de velar por la salud física y mental de los reclusos y el suministro de medicamentos acordes con la enfermedad de los internos y revisar el cumplimiento cabal de las obligaciones a cargo de CAPRECOM E.P.S., con miras a cambiar de contratista en la prestación de los servicios de salud para la población carcelaria del departamento de Nariño.// Ordenar a los Municipios de Pasto, Ipiales, Tumaco, Túquerres y La Unión que adelanten las obras civiles y acciones necesarias que garanticen la disponibilidad suficiente de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, a favor de la población interna y trabajadores de los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios del Departamento.// Ordenar al INPEC y a las directivas de los cinco establecimientos penitenciarios y carcelarios de Nariño: Pasto, Ipiales, Túquerres, La Unión y Tumaco, adecuen espacios necesarios para las visitas conyugales en los establecimientos de reclusión, en condiciones adecuadas, de higiene, privacidad, seguridad, etc., teniendo en cuenta que éstas hacen parte del derecho a la intimidad personal y familiar, y al respeto de la dignidad humana, como uno de los principios rectores del Estado Social de derecho” (Cuaderno 1, folio 19 y 20).

¹⁸ “**Artículo 25.** El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.” “**Artículo 67.** La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la

actividades se relacionan con la resocialización y la redención de la pena. Además de que también se vulnera el artículo 49 de la Carta¹⁹, si se tiene en cuenta que la atención médica no es prestada en condiciones de eficiencia y calidad.

2.3.3. Dicho lo anterior, se manifiesta que las entidades accionadas incumplen con sus deberes mínimos relacionados con la guarda de la dignidad humana, para lo cual presenta la siguiente relación de obligaciones: (i) el INPEC debe dirigir, administrar y vigilar los establecimientos de reclusión, al igual que adoptar medidas relacionadas con la construcción de tales recintos y brindar posibilidades para redimir las penas. Por su parte, (ii) el Ministerio de Justicia debe diseñar políticas que busquen la resocialización y vida en condiciones dignas de los internos. A su vez, (iii) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene que apropiarse y asignar los recursos necesarios en el Presupuesto General de la Nación, para destinarlos al cumplimiento de la política criminal antes mencionada; al tiempo que (iv) el Departamento Nacional de Planeación, a través del Plan Nacional de Desarrollo, debe disponer la construcción y refacción carcelaria. A ello se agrega que el (v) departamento de Nariño y los municipios accionados, les compete coordinar la reclusión de los sindicados y garantizar, directa o indirectamente, la prestación eficiente de los servicios

cultura. // La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. // El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. // La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. // Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. // La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.” “Artículo 68. Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión. // La comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación. // La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La Ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente. // Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores. En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa. // Las <sic> integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural. //La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado.”

¹⁹ “Artículo 49. 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. // 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, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, 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. // Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad. // La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria. // Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad. // El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica. Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman dichas sustancias. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto. // Así mismo el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto 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, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos.”

públicos de acueducto y alcantarillado²⁰. Finalmente, (vi) en relación con Caprecom²¹, existen problemas financieros que impiden la prestación de los servicios de salud para la población privada de la libertad.

2.3.4. Por último, el Defensor afirma que ni el INPEC ni los cinco establecimientos carcelarios de mediana seguridad accionados están respetando los derechos de las personas privadas de la libertad, toda vez que, en su condición de autoridades carcelarias, les corresponde velar por la prestación oportuna de la asistencia médica, alimentaria, de estudio y trabajo a favor de los internos. Tal omisión desconoce y amenaza sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal, al trabajo, a la salud, la educación y a la seguridad social, privando de las condiciones necesarias para asegurar su resocialización. Lo cual, de contera, implica el desconocimiento de la normatividad internacional para la protección de las personas privadas de la libertad –entre ellas las ateniéndose a quienes estén en etapas de investigación de conductas punibles²²–, al igual que los derechos contemplados en la Ley 65 de 1993 y los mandatos jurisprudenciales desarrollados en virtud de la declaratoria del *estado de cosas inconstitucional*, dada mediante la Sentencia T-153 de 1998²³.

2.4. Contestación de la demanda de tutela²⁴

2.4.1. Contestación del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario

La Coordinadora del Grupo de Tutelas del INPEC intervino en el término otorgado por la autoridad judicial de primera instancia para oponerse a las pretensiones del accionante. Para iniciar, expuso que la acción es improcedente por cuanto a través de ella se pretende eludir el cumplimiento del principio de legalidad, pues al juez de tutela no le corresponde ordenar

²⁰ Sobre el particular, el Defensor refiere a los artículos 311, 365 y subsiguientes de la Constitución, al igual que a las Leyes 65 de 1993, 136 de 1994 y 715 de 2001. En el tema de los sindicatos se destaca lo previsto en el Código Penitenciario y Carcelario, conforme al cual: “**Artículo 17.- Cárceles departamentales y municipales.** Corresponde a los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y al Distrito Capital de Santafé de Bogotá, 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. // Mientras se expide la ley que atribuya a las autoridades judiciales el conocimiento de los hechos punibles sancionables actualmente con pena de arresto por las autoridades de policía, éstas continuarán conociendo de los mismos. Los castigados por contravenciones serán alojados en pabellones especiales. // El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario ejercerá la inspección y vigilancia de las cárceles de las entidades territoriales. // En los presupuestos municipales y departamentales, se incluirán las partidas necesarias para los gastos de sus cárceles, como pagos de empleados, raciones de presos, vigilancia de los mismos, gastos de remisiones y viáticos, materiales y suministros, compra de equipos y demás servicios. // Los gobernadores y alcaldes respectivamente, se abstendrán de aprobar o sancionar según el caso, los presupuestos departamentales y municipales que no llenen los requisitos señalados en este artículo. // La Nación y las entidades territoriales podrán celebrar convenios de integración de servicios, para el mejoramiento de la infraestructura y el sostenimiento de los centros de reclusión de sistema penitenciario y carcelario.”

²¹ Que actualmente se halla en liquidación.

²² Al respecto, se refiere a la siguiente norma del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: “Los procesados estarán separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento distinto, adecuado a su condición de personas no condenadas”. PIDCP, art. 10.

²³ Adicionalmente, el Defensor cita las Sentencias T-059 de 1992, T-457 de 1992, T-219 de 1993, T-388 de 1993, T-427 de 1998, SU-111 de 1997, T-1303 de 2005 y T-213 de 2011.

²⁴ En la elaboración de este acápite se tienen en cuenta las respuestas otorgadas frente al juez de primera instancia, como respecto de las vinculaciones ordenadas por las distintas autoridades judiciales que conocieron del caso, tanto en segunda instancia como en sede de revisión.

medidas presupues-tales o convertirse en un ordenador del gasto, más allá de que la situación car-celaria y penitenciaria en el país refleje una condición precaria respecto de los derechos de la población reclusa.

En relación con la situación de los centros penitenciarios y carcelarios, se afirma que la prestación del servicio de salud puede hacerse a través de dos vías, la primera es mediante el personal de planta y, la segunda, por medio de contratos que se suscriban con entidades públicas o privadas. Con ocasión de la escisión del INPEC y la creación de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, esta última entidad decidió contratar la prestación del servicio de salud intramural con Caprecom EPS, a partir de julio de 2012, por lo que es necesario vincular a dicha Unidad como parte del contradictorio.

Frente al hacinamiento, sostuvo que su causa no es solo de orden institucional, sino que se deriva de una problemática estructural del Estado y, en especial, de la política criminal existente. Por ello, su solución le corresponde al INPEC junto con los demás órganos que tienen competencias para el efecto. Así, el principal problema está dado por el incremento desmedido de la población carcelaria, resaltado que respecto del año anterior *“el hacinamiento ascendió a un 29.7%, equivalente a 22.492 internos, sin contar con que en ese momento el aumento de la población carcelaria era de 1.78% mensual”*²⁵. Sobre el particular, el Instituto dice que se han adoptado medidas como, por ejemplo, la rotación de internos sin liberación de cupos. Sin embargo, ello no es una solución de fondo, debido al nivel de sobrepoblación en las cárceles del país.

Como agravantes de la crisis carcelaria señala la inflación punitiva, los programas gubernamentales como justicia y paz, y los requerimientos que realizan la Procuraduría, Defensoría y Personería para descongestionar ciertos establecimientos o para trasladar a algunos internos a sus lugares de origen. Todo ello incide en la sobrepoblación, así como en la ineffectividad de las medidas que se puedan tomar, dificultando el cumplimiento de los mandatos judiciales, en atención al número de establecimientos que cubren el territorio nacional, los cuales cuentan con una escasa capacidad para albergar a los internos. En este sentido, pone de presente la teoría de la relatividad de la falla del servicio utilizada por la Sección Tercera del Consejo de Estado, para concluir que el Estado no está obligado a lo imposible y que su responsabilidad debe exami-narse de cara a las circunstancias de tiempo, modo y lugar que la rodea.

2.4.2. Contestación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público se opuso a las pretensiones de la demanda, enfatizando que carece de legitimación en la causa por pasiva, pues no le compete atender las obligaciones de los órganos ejecutores del Presupuesto General de la Nación, como lo es el INPEC. Al respecto, sostiene que dicha entidad tiene capacidad para comprometer y ordenar el gasto, en desarrollo de las apropiaciones incorporadas como Sección del Presupuesto

²⁵ Cuaderno 1, folio 317.

General de la Nación, tal como se deriva del principio de autonomía presupuestal al que se refiere la Constitución y la ley. Sobre el particular, señala que para el año 2012 se le asignó al INPEC un presupuesto de más de un billón de pesos²⁶, distribuidos en gastos de personal, gastos generales, transferencias e inversión, por lo que, si la entidad carece de recursos suficientes, de conformidad con el Estatuto Orgánico del Presupuesto, debe iniciar los respectivos trámites y gestiones presupuestales.

En este sentido, advierte que el Ministerio no puede disponer de recursos financieros que ya fueron asignados y situados a otros órganos del presupuesto, resaltando que, entre sus funciones, *“no está [la de] formular y ejecutar los planes y programas de gestión carcelaria y penitenciaria, ejercer la dirección, administración y control de los centros carcelarios y penitenciarios del orden nacional, ni proveer la asistencia integral de los internos a su cargo”*²⁷.

2.4.3. Contestación del Ministerio de Justicia y del Derecho

Al momento de ejercer su derecho de defensa, el Ministerio de Justicia y del Derecho solicita que se declare su falta de legitimación por pasiva, ya que los problemas de hacinamiento e infraestructura incumben únicamente al INPEC y a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios. Sostiene que, si bien se trata de órganos adscritos a la aludida cartera, ello no implica que exista una relación jerárquica funcional ni de dependencia, sino un control administrativo que busca fomentar el cumplimiento mancomunado de metas, excluyendo limitaciones o condiciones sobre la autonomía administrativa del INPEC y de la mencionada Unidad.

De acuerdo con el Código Penitenciario y Carcelario, cada establecimiento de reclusión tiene entre sus deberes el de funcionar en una planta física adecuada y contar con los medios materiales mínimos para cumplir eficazmente sus funciones y objetivos. Para el efecto, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios debe elaborar un manual de construcciones con las debidas especificaciones, teniendo en cuenta las características particulares de este prototipo de edificaciones.

Aunado a ello, le compete al INPEC la provisión de alimentos y elementos a los internos, el expendio de artículos de primera necesidad y la asignación de un lugar para dormir a cada recluso; mientras que, la prestación del servicio de salud, está a cargo de cada establecimiento carcelario y de una EPS del Régimen Subsidiado, siendo, en aquel momento, Caprecom.

En virtud de lo anterior, resalta que son las citadas autoridades las que tienen a su cargo las competencias relacionadas con las materias objeto de tutela, no siendo procedente que se extienda dicha responsabilidad al Ministerio, por lo que debe declararse la falta de legitimación por pasiva.

²⁶ En concreto la suma corresponde a \$ 1.202.174.529.951.

²⁷ Cuaderno 1, folio 414.

No obstante, advierte que la cartera ha conformado un Comité Asesor para la creación de un plan maestro de cárceles, entendiendo por éste el conjunto de estrategias, programas y proyectos de inversión de recursos para la adquisición de terrenos, construcción, refacción, equipamiento y reconstrucción de los establecimientos de reclusión del orden nacional.

Particularmente, afirma que el hacinamiento es un problema estructural, que requiere soluciones complejas que no pueden fundamentarse en medidas de emergencia. Así las cosas, en el marco de sus competencias, se han adelantado medidas de distinta naturaleza para afrontar el problema carcelario. Dentro de aquellas de corto plazo, se exponen las siguientes: (i) estrategias de apoyo a las oficinas jurídicas de los centros de reclusión; (ii) redistribución de la población condenada; (iii) gestión de beneficios de libertad; (iv) realización de un censo carcelario; (v) creación de la comisión de Seguimiento al Sistema Penitenciario y Carcelario; (vi) entrega a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios de todas las funciones administrativas del Sistema Penitenciario, para que se agilice la contratación de servicios; (vii) ampliación de la lista de elegibles en el concurso de la Comisión Nacional del Servicio Civil para aumentar la planta de guardia; y (viii) soluciones a los problemas de prestación del servicio de salud, entre ellas, la firma de un decreto que le asigna la contratación al INPEC, que entrega la responsabilidad de afiliación a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios y que permite que dicha afiliación pueda realizarse a través de EPS públicas o privadas.

A su turno, como medidas de mediano plazo, se enumeran las siguientes: (i) el diseño de la política criminal; (ii) la modificación del Código Penitenciario y Carcelario; y (iii) la creación de una Comisión Interinstitucional de Expertos para la revisión del Código Penal y del sistema acusatorio. Por último, como medidas de largo plazo, se mencionan: (i) la entrega de 20.000 cupos derivados de la ampliación de algunos establecimientos; (ii) la realización de un convenio con la Corporación Andina de Fomento para el análisis financiero de la construcción de 26.000 nuevos cupos; y (iii) la construcción de seis nuevas colonias agrícolas para la reclusión de los internos de mínima seguridad.

2.4.4. Contestación del Departamento Nacional de Planeación (DNP)

El Departamento Nacional de Planeación sostiene que carece de legitimación por pasiva en la causa, pues no le compete ejecutar las obras requeridas o adecuar la estructura carcelaria del departamento de Nariño. De allí que, en el ejercicio de sus funciones, no haya trasgredido los derechos invocados por el Defensor Regional del Pueblo, ya que su función se limita a la de implementar estrategias sociales, económicas y ambientales que incidan en la inversión pública y en la concreción de los programas y proyectos del gobierno.

En este sentido, indica que debe vincularse a la Unidad de Servicios Penitenciarios, quien es la encargada, de conformidad con el Decreto 4150 de

2011²⁸, en coordinación con el INPEC y con el Ministerio de Justicia y del Derecho, de gestionar y operar el suministro de bienes y prestación de servicios, de mantener una adecuada infraestructura y de brindar el apoyo administrativo y logístico para el funcionamiento de los servicios carcelarios y penitenciarios.

2.4.5. Contestación de la Gobernación de Nariño

El Gobernador de Nariño sostiene que carece de legitimación por pasiva, pues la responsabilidad en el asunto recae en las entidades que integran el Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario. En este sentido, resalta que al INPEC le compete ejercer la dirección, administración, control, mantenimiento y sostenimiento de los centros carcelarios y penitenciarios de todo el país; al mismo tiempo que al Ministerio de Justicia y del Derecho se le asigna la labor de administrar el Fondo de Infraestructura Carcelaria, con el fin de financiar y generar la infraestructura penitenciaria y carcelaria del país.

Por último, advierte que el departamento se encuentra en intervención económica para ajustarse fiscalmente y avanzar en su recuperación financiera, por lo que solicita que se le exceptúe de cualquier responsabilidad, pues los recursos existentes tan sólo permiten atender las necesidades prioritarias estipuladas en el Plan de Desarrollo.

2.4.6. Contestación del municipio de Túquerres

El alcalde de Túquerres manifiesta que comparte la misma preocupación en cuanto a la situación crítica de los centros carcelarios, no solo en el departamento de Nariño sino a nivel nacional, y que la obligación principal de solventar tal circunstancia recae en cabeza del INPEC y del Ministerio de Justicia y del Derecho.

En su caso, sostiene que el municipio ha adelantado acciones con el objeto de mejorar dicha situación, entre las cuales, se encuentran: (i) la inclusión en el Plan de Desarrollo de la política de mantenimiento del centro carcelario; (ii) la entrega de seis camarotes para la adecuación de alojamientos del personal de guardia; (iii) la reactivación del Comité de Derechos Humanos; y (iv) la realización de un censo de escolaridad, encontrando que existen siete personas en el ciclo II, que estaban recibiendo atención a través de la Institución Educativa Teresiano.

Por último, solicita que en el evento de imponer obligaciones con cargas pecuniarias adicionales, se consulte previamente la existencia de disponibilidad presupuestal, de forma que se garantice la capacidad financiera del municipio.

2.4.7. Contestación del municipio de Pasto

²⁸ Por el cual se crea la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –SPC, se determina su objeto y estructura.

El municipio de Pasto pide ser desvinculado del trámite, por cuanto no es responsable de la dirección, administración y sostenimiento del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad de dicha ciudad. Por esta razón, a su juicio, carece de legitimación por pasiva. Sobre el particular, resalta que tal institución es propiedad de la Nación y administrada por el INPEC, por lo que la responsabilidad por las acciones y omisiones que se hayan presentado recae exclusivamente en esta última entidad.

De manera puntual, afirma que el municipio no cuenta con una cárcel municipal, por lo que debe suscribir convenios con el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad de Pasto, para que reciban a las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen la privación de la libertad por orden de autoridad policiva. Estos convenios se dejaron de celebrar, pues en 2010, el director del establecimiento les informó que no era posible recibir más aportes por órdenes de la División Financiera del INPEC.

Por última, sostiene que los problemas de prestación de servicios públicos que suceden al interior del plantel son responsabilidad del INPEC, o en dado caso, de la Superintendencia de Servicios Públicos, de las Comisiones de Regulación y/o del Ministerio de Comunicaciones.

2.4.8. Contestación del Establecimiento Penitenciario de Media Seguridad y Carcelario de Ipiales

El director encargado del citado establecimiento, coincide con el accionante, en relación con el alto índice de hacinamiento que se presenta en el centro que dirige, el cual alcanza el 173.57%. Así mismo, confirma que allí no existen celdas o lugares especiales para la atención de las visitas conyugales, cuya práctica se realiza en los mismos lugares donde duermen los internos.

Por otro lado, explica que se han venido presentando problemas en la prestación del servicio de salud a cargo de Caprecom, quien se halla obligado en virtud de un convenio suscrito en el año 2009. Sin embargo, destaca que en el establecimiento existe un médico y un odontólogo de medio tiempo y una enfermera de tiempo completo para atender las urgencias que se presenten. A pesar de ello, enfatiza que se requieren más personas trabajando en dicha área, al igual que mejorar el suministro de medicamentos.

A lo anterior agrega que el centro carcelario cuenta con un taller para trabajar, el cual resulta insuficiente para albergar a todos los internos, sin que exista, adicionalmente, el personal suficiente de guardia para su custodia. A pesar de lo anterior, se puso de presente que se ha conseguido que el SENA realice algunos cursos sobre actividades como bisutería y contabilidad.

En materia de servicios públicos, no hay un suministro continuo y permanente de agua potable, pues se hace a través de un carro tanque que realiza dos visitas diarias. Por último, indica que se ha incrementado el beneficio adminis-

trativo consistente en un permiso de 72 horas para los internos, gracias a la acción conjunta de las dependencias del Estado involucradas en el trámite.

2.4.9. Contestación del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad de Pasto

La directora del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad de Pasto manifiesta que carece de competencia para pronunciarse sobre los hechos de la tutela, por lo que corrió traslado al Director General del INPEC.

2.4.10. Contestación del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad de Tumaco

El director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad de Tumaco ratifica la grave situación de hacinamiento que existe en el centro de reclusión. En este sentido, afirma que la capacidad máxima del plantel es de 200 internos, pero se hallan en el mismo 377 personas reclusas. Por lo demás, en relación con los problemas de infraestructura y prestación de servicio de salud, enfatiza que se trata de obligaciones que le corresponden al INPEC.

2.4.11. Contestación del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad de La Unión

El director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad de La Unión manifiesta que los asuntos objeto de discusión tienen un carácter financiero y deben ser manejados por la Unidad de Servicios Penitenciarios, por lo que carece de legitimación en la causa por pasiva.

A pesar de ello, en relación con la situación del plantel, precisa que, gracias a la dirección de la cárcel, se han adelantado brigadas jurídicas para disminuir el número de internos, logrando un paso de 134 a 125. Así mismo, explica que el servicio de salud ha sido continuo, pese a que se han presentado problemas en su prestación, pues ha sido asumido directamente por el INPEC, a través del médico de planta con que cuenta el establecimiento. Por otra parte, señala que dentro de la cárcel se cuenta con un programa de actividades educativas y de trabajo para realizar durante el día con el apoyo del SENA, para lo cual existen dotaciones adecuadas. Por lo demás, se afirma que no es cierto que el establecimiento tenga deudas pendientes por concepto de servicios públicos.

Finalmente, expone que se ha solicitado la colaboración del municipio para mejorar la infraestructura carcelaria, sin que exista una respuesta afirmativa por parte del ente territorial, pese a que es el responsable de los sindicatos.

2.4.12 Contestación del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad de Túquerres

El director encargado del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad de Túquerres guardó silencio sobre los hechos objeto de la acción de tutela.

2.4.13. Contestación de Caprecom EPS²⁹

El director regional de Caprecom EPS refiere que se suscribió un contrato con el INPEC, con miras a asegurar en el régimen subsidiado a la población reclusa. Los eventos excluidos del POS son cubiertos por el INPEC, con cargo a la póliza QBE suscrita con la aseguradora La Aurora. En particular, se destaca que los servicios se prestan en las instalaciones que ofrece el INPEC, aspecto sobre el cual no le asiste ninguna responsabilidad a la citada EPS.

Por último, en cuanto a la procedencia del amparo, se afirma que las pretensiones expuestas deben ser objeto de discusión a través de la acción popular, pues lo que se busca es proteger los derechos colectivos de los internos.

2.4.14. Contestación de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios³⁰

La Jefa de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios solicita que se declare su falta de legitimación por pasiva, en la medida en que sus competencias se limitan a formalizar los contratos necesarios para el normal y adecuado funcionamiento de los establecimientos carcelarios, por ejemplo, determinando qué EPS debe prestar el servicio de salud para la población reclusa, sin que le asista la obligación de verificar las condiciones de cumplimiento. No obstante, informa que dadas las condiciones en que se encuentra el sistema carcelario, a través de Resolución 001505 de 31 de mayo de 2013, el INPEC declaró el Estado de Emergencia Carcelaria.

III. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN

3.1. Primera instancia

3.1.1. La Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de San Juan de Pasto, en sentencia del 1º de noviembre de 2012, decidió amparar los derechos fundamentales invocados por el Defensor del Pueblo, en favor de la población reclusa de los cinco centros de reclusión mencionados con anterioridad. A su juicio, a pesar de que la problemática penitenciaria y carcelaria es un hecho notorio a nivel nacional, en el asunto *sub-judice*, cabe destacar los siguientes elementos:

²⁹ En Auto del 10 de octubre de 2012, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, cuando conoció de la acción de tutela en segunda instancia, como ya se advirtió, decidió declarar la nulidad de todo lo actuado a partir, inclusive, de la providencia mediante la cual el *a quo* avocó el conocimiento de la acción, dejando a salvo las pruebas recaudadas, pues encontró que el contradictorio no había sido debidamente integrado al no vincular a Caprecom EPS. Por lo anterior, mediante Auto del 17 de octubre de 2012, la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto dispuso la vinculación señalada.

³⁰ Entidad vinculada en sede de revisión por Auto del 9 de julio de 2013.

- En primer lugar, en todos los centros de reclusión demandados existen graves problemas de hacinamiento³¹, las condiciones de salubridad son difíciles y no cuentan con una infraestructura mínima que les permita a los internos permanecer en condiciones dignas, lo cual, por lo demás, fue reconocido por varias de las entidades demandadas.
- En segundo lugar, se presenta una crisis en la prestación del servicio de salud, por factores como el vencimiento de los contratos celebrados entre Caprecom y las IPS, la falta de profesionales en los centros de reclusión para atender a la población reclusa y los pocos insumos y medicamentos con los que se cuenta cada cárcel.
- Finalmente, en algunos de los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios demandados no se distingue entre sindicados y condenados.

3.1.2. Enseguida advirtió que el principal problema del sistema carcelario es la falta de articulación de la política criminal. No obstante, en el marco actual se encuentran varias responsabilidades claramente definidas en el Código Penitenciario y Carcelario. Así, para comenzar, a quien le compete asegurar las condiciones básicas de los internos es al INPEC, siendo el responsable directo de las instalaciones penitenciarias. A dicho Instituto le asiste el deber de ofrecer los servicios de sanidad, la provisión de alimentos, el expendio de los artículos de primera necesidad y los mecanismos de redención de la pena. En materia de salud, su compromiso no se limita a la suscripción de un convenio con una EPS, pues es necesario que garantice el acceso de los reclusos a las prestaciones que éstos requieran, incluyendo medicamentos y procedimientos médicos. En la medida en que ninguna de estas obligaciones estaba siendo satisfecha de forma correcta, era claro que la tutela propuesta estaba llamada a proceder en contra del INPEC.

A continuación, puso de presente que por medio del Decreto 2897 de 2011, se creó el Fondo de Infraestructura Carcelaria para la financiación y generación de tal infraestructura. La administración del Fondo se asignó al Ministerio de Justicia y del Derecho, quien, en su condición de ordenador del gasto, se encuentra legitimado en la causa por pasiva. Para el *a-quo*, pese a las políticas adoptadas por ese Ministerio y por el Departamento Nacional de Planeación para solucionar a mediano y largo plazo la grave problemática carcelaria, la situación en la que se encuentran los internos, requiere la implementación de medidas que mejoren su condición en el corto plazo. A ello se agrega que, siguiendo lo expuesto por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el presupuesto asignado al INPEC para el año 2012, era apenas suficiente para

³¹ Según la autoridad judicial de primera instancia, la siguiente era la situación de hacinamiento para el momento en que profirió su sentencia (Cuaderno 1, folio 571):

Nombre del Establecimiento	Capacidad de internos	Número de internos
Pasto	562	1034
Ipiales	190 H y 120 M	412H y 81 M
Tumaco	200	355 H y 22 M
Túquerres	88 H y 16M	167H y 16 M
La Unión	80	125

satisfacer sus gastos de funcionamiento, más no para mejorar la infraestructura locativa.

Por último, contrario a lo manifestado por el departamento de Nariño y por los municipios demandados, el problema de la infraestructura no compete de forma exclusiva a las entidades nacionales, ya que, según el artículo 17 del Código Penitenciario y Carcelario, a dichas entidades les asiste *“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”*. Además, la norma en cita establece que en los presupuestos municipales y departamentales se deben incluir las partidas necesarias para los gastos de sus cárceles, circunstancia por la cual los cinco establecimientos penitenciarios y carcelarios demandados son igualmente responsables del déficit de infraestructura y de la situación de hacinamiento en la que se hallan las personas detenidas.

3.1.3. Una vez expuesto lo anterior, el *a-quo* elaboró un recuento normativo y jurisprudencial en torno a los derechos de la población privada de la libertad e hizo especial énfasis en la Sentencia T-158 de 1998, que declaró el estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria. También se refirió a la relación de especial sujeción en que se halla esta población, en virtud de la cual algunos sus derechos son suspendidos o limitados, mientras que otros se mantienen incólumes y, por lo mismo, han de ser garantizados plenamente por el Estado.

Para el caso en estudio, las condiciones de hacinamiento y de infraestructura conducían a la violación de los derechos invocados en la demanda, lo cual se agravaba por la deficiente prestación de los servicios públicos y la inadecuada atención en salud. En suma, se concluyó que la responsabilidad para dar una solución a la problemática planteada en las cárceles del departamento de Nariño *“se centra[ba] en un conjunto de instituciones con funciones estipuladas constitucional y legalmente, donde se encuentra el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cada uno, en lo pertinente al rol asignado, debiendo intervenir prontamente en la consecución de las soluciones que inhiban los daños ocasionados a buena parte de la población carcelaria”*³². En consecuencia, resolvió tutelar los derechos invocados por el Defensor del Pueblo y profirió una serie de órdenes a las autoridades accionadas a fin de restablecer los derechos fundamentales de los internos³³.

³² Cuaderno 1, folio 533.

³³ *“(...) Ordenar al INPEC, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Departamento Nacional de Planeación elaborar, en un término de seis meses a partir de la notificación de este fallo, un plan de construcción y refacción carcelaria tendiente a garantizar a los reclusos condiciones de vida dignas (sic) en los Establecimientos Carcelarios y Penitenciarios de Pasto, Tumaco, Ipiales, Túquerres y La Unión del departamento de Nariño. Para la financiación de los gastos que demanda la ejecución del plan de construcción y refacción carcelaria en estos cinco centros carcelarios; se adelantaran ante las entidades y organismos competentes, las gestiones tendientes a la consecución del presupuesto que se requiere para esa finalidad. // 3°. Ordenar al INPEC, que una vez se encuentren disponibles las nuevas estructuras carcelarias, proceda a separar a los internos sindicados de los condenados en los centros de reclusión de Nariño. Así*

3.2. Impugnación

3.2.1. Caprecom EPS

Inconforme con la anterior decisión, Caprecom EPS presentó escrito de impugnación, en el que manifestó que el *a-quo* le ordenó asumir la prestación de servicios POS y no POS, cuando ella sólo está obligada a la prestación de los primeros.

3.2.2. Ministerio de Justicia y del Derecho

El Ministerio de Justicia y del Derecho insistió en los argumentos planteados al momento de contestar la demanda, en especial aquellos relativos a la falta de legitimación en la causa por pasiva. En tal sentido, alegó que la llamada a enfrentar la problemática de los establecimientos de reclusión es la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios.

Sin perjuicio de lo anterior, manifestó que el Ministerio viene adelantando acciones con el objeto de mejorar la situación de las cárceles del país, por lo que no cabe que se endilgue de su parte un comportamiento negligente. Con tal fin, puso de presente que suscribió un convenio de asesoría y cooperación técnica con la Corporación Andina de Fomento, cuya propósitos es ampliar la capacidad del Sistema Penitenciario y Carcelario mediante la construcción de nuevos establecimientos de reclusión; creó un Comité Asesor para el Plan Maestro de Cárceles, que busca controlar y vigilar el índice de hacinamiento; e introdujo la Comisión de Seguimiento al Sistema Penitenciario y Carcelario, a través de la Resolución 500 de 2012, cuyo objetivo es el de realizar diagnósticos en relación con la crisis existente por los altos índices de hacinamiento y

mismo, el INPEC, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Ministerio de Hacienda deberán adoptar las medidas necesarias para solucionar las carencias de personal especializado en las prisiones y de la Guardia Penitenciaria en los cinco establecimientos penitenciarios de Nariño. // 4°. Ordenar al Gobernador del Departamento de Nariño y los alcaldes de los municipios de Pasto, Ipiales, Tumaco, Túquerres y La Unión, adopten las medidas necesarias para cumplir con su obligación de crear y mantener centros de reclusión propios, o de aportar los dineros correspondientes cuando tengan infractores por su cuenta en los establecimientos del INPEC. // 5°. Ordenar a la señora Ministra de Justicia y del Derecho y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario que, mientras se ejecutan las obras carcelarias ordenadas, tomen las medidas necesarias para garantizar un trato digno y el respeto de los derechos fundamentales de los internos en los establecimientos de reclusión de Nariño. // 6°. Ordenar a CAPRECOM E.P.S. preste la atención integral que necesiten los reclusos, como acceso a servicio médico especializado, además de la entrega de medicamentos P.O.S. y no P.O.S. De igual manera, deberá estudiar la posibilidad sobre la designación en cada uno de los cinco centros de reclusión de un médico de planta para que pueda llevar control médico rutinario a los internos que necesiten atención en salud; además deberá llevarse a cabo una actualización del dispensario de medicamentos con el que cuentan los establecimientos penitenciarios a fin de verificar el inventario –dada la existencia– de medicamentos ya caducados. // 7°. Instar al INPEC para que esté vigilante al cumplimiento de lo contratado con CAPRECOM EPS, pues en el caso de persistir la deficiente prestación del servicio, deberá optar por el cambio de contratista en la prestación de la atención en salud. // 8°. Ordenar a las alcaldías municipales de Tumaco, Túquerres, Ipiales y La Unión para que, a través de sus empresas de acueducto y alcantarillado, provean lo necesario a fin de realizar las acometidas adecuadas a los Centros de Reclusión de Tumaco, Túquerres, Ipiales y La Unión presten el servicio de manera eficiente y sin interrupciones. // 9°. Ordenar el INPEC adelante todas las gestiones pertinentes a fin de aprovisionar de este servicio donde no lo hay o proveer lo necesario a fin de reparar el servicio de telefonía, pues, se encuentra que pese a existir las líneas y los aparatos telefónicos estos no funcionan. // 10°. Ordenar al INPEC adecue provisionalmente los espacios físicos idóneos para que las personas reclusas en los cinco establecimientos penitenciarios de Nariño puedan acceder a programas con fines de resocialización.”

con ellos asesorar al Consejo Superior de Política Criminal y a las autoridades penitenciarias.

3.2.3. Departamento Nacional de Planeación (DNP)

El Departamento Nacional de Planeación reiteró que bajo ninguna circunstancia puede desconocer los derechos fundamentales de los internos, ya que no hace parte de las entidades que conforman el Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario y, por lo tanto, no tiene competencia para determinar la ejecución de proyectos de adquisición, suministro y sostenimiento de los recursos físicos, técnicos y de infraestructura requeridos para la gestión penitenciaria y carcelaria del país.

3.2.4. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público destacó los mismos argumentos expuestos en el escrito de contestación y acentuó en que carecía de competencia para apropiar recursos públicos para la atención de las obligaciones del INPEC.

3.3. Segunda instancia

La Sala de Casación Penal, Sala de Decisión de Tutelas número 2, de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 19 de diciembre de 2012, resolvió revocar la decisión adoptada por el *a-quo* y, en su lugar, declarar la improcedencia del amparo solicitado.

En su criterio, a pesar de que se discuten las condiciones de vida digna de las personas privadas de la libertad en los centros penitenciarios y carcelarios del departamento de Nariño, tal circunstancia no resulta novedosa, ya que este Tribunal se refirió a ellas desde el año 1998 y declaró el *estado de cosas inconstitucional* en la Sentencia T-153 de ese año. Por ello, como los hechos alegados por el Defensor dan cuenta de que las situaciones que dieron origen a la declaratoria del referido estado persisten, lo que cabe es que se haga un seguimiento a las órdenes proferidas en la providencia previamente señalada.

De esta manera, no resulta idóneo conceder un nuevo amparo, sino que lo procedente es implementar las medidas que sean necesarias para que la protección que ya fue brindada se materialice. En este sentido, se revocó la decisión adoptada en primera instancia y, en su lugar, se corrió traslado de la acción a las autoridades judiciales que conocieron del proceso que culminó con la Sentencia T-153 de 1998.

IV. PRUEBAS RELEVANTES QUE OBRAN EN EL EXPEDIENTE Y TRÁMITE SURTIDO ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL

4.1. En el expediente obran dos informes que corresponden a audiencias celebradas por la Defensoría del Pueblo, sobre la situación de los establecimientos penitenciarios y carcelarios del departamento de Nariño.

- El primer informe del año 2009 está acompañado de fotografías, en las que se observa humedad en las edificaciones, deterioro de las paredes y pisos, filtraciones de agua, y deterioro en las instalaciones eléctricas y en las baterías sanitarias. Además, en este documento se pone de presente la insuficiencia en la capacidad instalada de redes de acueducto y alcantarillado, hacinamiento, déficit espacial en comedores y lugares de educación –donde incluso duerme la población reclusa–, trabajo y recreación –frente a los cuales los cupos son limitados–, carencia de un tratamiento diferencial –por ejemplo, en razón a las condiciones de salud mental o de género–, ausencia de un verdadero sistema progresivo de redención de penas³⁴, escasez de medicamentos, atención en salud que no cubre las 24 horas, falta de atención a enfermedades de alto costo, demoras en la contratación de profesionales en salud, dificultades para permisos de 72 horas, incumplimiento en las órdenes de remisión o transporte de los internos, y ausencia de guardia suficiente. Finalmente, también se refiere a la necesidad de reactivar la *Comisión Departamental de Seguimiento* establecida en el Decreto 1365 de 1992³⁵.

- El segundo informe del año 2012 relata que la población reclusa de los cinco planteles mencionados se está viendo afectada en sus derechos³⁶, principalmente, como consecuencia del hacinamiento, que incluso torna riesgosa la seguridad y el control de la guardia que, además, es insuficiente. Se menciona que en algunas cárceles comparten celdas sindicados y condenados.

Se indica que las condiciones en que viven los reclusos no permiten adelantar la reforma y readaptación social, que la infraestructura es deficiente –hasta el punto de no tener lugares para las visitas conyugales e incluso que los internos deben dormir en el suelo–, que las baterías sanitarias se hallan en mal estado, que los espacios físicos como aulas y talleres son insuficientes para desplegar labores educativas y laborales, y que la prestación de servicios públicos como acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y telefonía es deficiente.

Igualmente, se señala que la redención de la pena es menor para el estudio que para actividades laborales, lo que desincentiva a los reclusos a terminar primaria e incluso secundaria. También se refiere a la crítica situación en la prestación del servicio de salud, entre otras razones, por deudas de la EPS Caprecom con IPS del departamento, deficiente suministro de medicamentos y la ausencia de profesionales suficientes para atender las necesidades de los reclusos.

Por último, entre los aspectos jurídicos y sociales que, en criterio de la Defensoría, agravan el hacinamiento, se encuentran: (i) el incremento de las penas y la configuración de nuevos delitos³⁷; (ii) la restricción de beneficios

³⁴ Frente al particular, se indica que se hace necesaria una reforma legal que les dé al trabajo y al estudio el mismo valor de descuento para la pena.

³⁵ Folio 28 a 97 del cuaderno 1.

³⁶ En el informe se hace una descripción detallada de todas las cárceles, con excepción del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad de Ipiales en el que tan sólo se refiere al problema de hacinamiento. Cuaderno 1, folio 113.

³⁷ Puntualmente, refiere las Leyes 890 de 2004 y 1453 de 2011.

administrativos y judiciales³⁸; (iii) la lentitud por parte de los jueces de ejecución de penas para resolver asuntos como la prisión domiciliaria o la obtención de vigilancia electrónica; (iv) el aumento de los índices de criminalidad; y (v) los continuos traslados de reclusos a estos establecimientos³⁹.

4.2. En el expediente se hallan varias actas correspondientes a diligencias de inspección judicial en los establecimientos penitenciarios y carcelarios objeto de este proceso. Se trata de actuaciones surtidas en los años 2012 y 2015.

- En las diligencias del año 2012, se describe la precaria situación de la infraestructura, que se presenta como consecuencia de varias causas, entre ellas, la humedad, el deterioro y la inadecuada conservación. También se relata la insuficiencia de baterías sanitarias, problemas en la prestación de servicios públicos como acueducto y alcantarillado, y la falta de aulas para actividades educativas, laborales y recreativas. Lo anterior se relaciona con las dificultades para ofrecer oportunidades de resocialización y redención de la pena.

De especial relevancia resulta el hacinamiento, que se presenta en los cinco planteles y que conlleva a que los reclusos deban dormir en sitios que no resultan idóneos como pasillos, comedores y salones de clase. Así mismo, se expone que no existen lugares para las visitas conyugales, y que en algunas cárceles se tiene un sistema de reclusión indistinto entre sindicados y condenados. Finalmente, se afirma que la prestación del servicio de salud es inadecuada por ausencia de personal idóneo y suficiente, al igual que por falta de medicamentos y demoras en la realización de procedimientos⁴⁰.

- Por su parte, en las inspecciones judiciales realizadas por los Juzgados Penales del Circuito de Pasto, Ipiales, Tumaco, Túquerres y La Unión, comisionados por esta Corporación mediante Auto del 21 de julio de 2015, se relatan los problemas en el suministro de agua potable, energía eléctrica, redes de acueducto y alcantarillado, y dificultades para las comunicaciones.

Se insiste en la gravedad del hacinamiento y en los obstáculos que tienen las instalaciones para la alimentación, ventilación, lugares para trabajo y estudio, baterías sanitarias, humedad, deficiencias en el acceso a servicios relacionados con el derecho fundamental a la salud, transporte para emergencias, suministro de medicamentos, ausencia de lugares adecuados para las visitas conyugales, inexistencia de pabellones para diferenciar entre condenados y sindicados, e insuficiencia en el personal de guardia y de salud. Con todo, también se destacan mejoras en la infraestructura, como las ampliaciones dispuestas en la cárcel de Ipiales⁴¹.

³⁸ Refiere las leyes 1098 de 2006, 1121 de 2006, y 1142 de 2007.

³⁹ cuaderno 1. Folios 98 a 161.

⁴⁰ Cuaderno 1, folios 308 a 315; cuaderno 2, folios 19 a 20, 218 a 225, 245 a 258, 315 a 328.

⁴¹ Cuaderno 5, folios 104 a 111, 113 a 115, 124 127, 130 a 133, 169 a 171, 198 a 203, y 226 a 292.

4.3. Por último, en el expediente constan varias declaraciones de defensores públicos que desempeñan sus funciones en los establecimientos penitenciarios y carcelarios objeto de este proceso. En general, la situación se describe como muy crítica en virtud del hacinamiento, atención deficiente en materia de salud, inseguridad por insuficiencia de personal de guardia, carencia de lugares para la celebración de la visita íntima y falta de oportunidades para la redención de las penas. Un planteamiento a destacar supone que la situación debe ser abordada por múltiples entidades para darle una solución, pues se requiere una política criminal y punitiva que la afronte⁴².

4.4. Tramite surtido ante la Corte Constitucional

4.4.1. En Auto del 9 de julio de 2013, el Magistrado Sustanciador dispuso oficiar a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, para que se entendiera vinculada y se pronunciara sobre los hechos y pretensiones en los que se funda la solicitud de amparo. La Unidad dio respuesta al requerimiento realizado en los términos resumidos en el acápite 2.4.14 de esta providencia.

4.4.2. En Auto del 24 de julio de 2013, el Magistrado Ponente solicitó al INPEC que allegara la siguiente información: (i) un informe con las medidas que se hayan adoptado con ocasión de la Declaratoria de Estado de Emergencia Penitenciaria y Carcelaria en los Centros Penitenciarios de Mediana Seguridad de Tumaco, La Unión, Túquerres, Ipiales y Pasto; (ii) El cronograma con las medidas que en lo sucesivo se adoptarán en el marco del citado estado de emergencia, particularmente las relacionadas con la problemática carcelaria en los cinco centros penitenciarios del departamento de Nariño; y (iii) los documentos que soporten la ejecución de las medidas enunciadas en los numerales anteriores. En la misma providencia, se resolvió suspender los términos del proceso⁴³. Sin embargo, vencido el término otorgado por esta Corporación para el efecto, no se recibió respuesta alguna.

4.4.3. Por último, en Auto del 21 de julio de 2015, como ya se advirtió, esta Corporación comisionó a los Jueces Penales del Circuito de Pasto, Tumaco, Ipiales, Túquerres, y La Unión, con el propósito de conocer si persistía la situación de las cárceles del departamento de Nariño narrada en el Informe Defensorial del año 2012. Los resultados de la comisión fueron resumidos previamente en el acápite 4.2 del presente fallo.

V. REVISIÓN POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

Esta Corte es competente para conocer del asunto de la referencia, de acuerdo con lo previsto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución. El expediente fue seleccionado para revisión por medio de Auto del 15 de abril de 2013, proferido por la Sala de Selección número Cuatro.

5.1. Insistencia presentada

⁴² Cuaderno 2, folios 103 a 106, 107 a 112, 113 a 116, 117 a 120, 330 a 333 y 334 a 337.

⁴³ Cuaderno 5, folios 85 y 86.

El caso fue seleccionado por esta Corporación previa la insistencia realizada por el Defensor del Pueblo, quien reiteró que la situación que se vive en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del departamento de Nariño es contraria a la dignidad humana. Insistió en las condiciones de hacinamiento y en la pésima infraestructura, al igual que en las dificultades para la prestación de servicios como salud, acueducto, alcantarillado y telecomunicaciones. También mencionó, entre otras, el déficit de oportunidades para la redención de las penas, las dilaciones injustificadas en el otorgamiento de beneficios administrativos y la ausencia de lugares para celebrar la visita íntima.

5.2. Problema jurídico y esquema de decisión

A partir de los antecedentes expuestos en esta providencia, le compete a esta Sala establecer si las entidades demandadas vulneraron los derechos a la vida, a la integridad personal, a la dignidad humana, al trabajo, a la educación y a la salud de la población privada de la libertad en los establecimientos penitenciarios y carcelarios de Túquerres, La Unión, Ipiales, Tumaco y Pasto, debido a las condiciones de reclusión a las que se encuentran sometidas.

Como se indicó en líneas precedentes, para dar respuesta a este problema jurídico, la Corte hará referencia a las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, pues se trata de fallos estructurales en los que previamente se abordó el análisis de asuntos similares a los planteados en esta ocasión, incluso, como se expuso, a través de un fallo que declara la existencia de un *estado de cosas inconstitucional*⁴⁴.

A continuación, y con miras a dar respuesta al problema planteado, se verificará si la trasgresión alegada efectivamente se materializa, y si ello es así, se adoptarán las órdenes puntuales para restablecer los derechos vulnerados.

VI. EXPOSICIÓN DE ELEMENTOS FÁCTICOS, CONSIDERACIONES Y ÓRDENES DE LAS SENTENCIAS T-388 DE 2013 Y T-762 DE 2015⁴⁵

6.1. Elementos fácticos de la Sentencia T-388 de 2013

En la Sentencia T-388 de 2013⁴⁶, la Corte abordó el estudio de nueve casos en los cuales se evidenciaba la trasgresión de los derechos fundamentales de la población reclusa en seis establecimientos del país, los cuales correspondían a los Centros Penitenciarios y Carcelarios de Cúcuta, la Modelo de Bogotá, Bellavista de Medellín, la Tramacúa de Valledupar, San Isidro de Popayán y Barrancabermeja. En dicha ocasión, entre los bienes *ius fundamentales* vulnerados se hallaban la dignidad humana, la vida en condiciones dignas, la

⁴⁴ Sentencia T-388 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa.

⁴⁵ En las consideraciones siguientes se plantean aspectos centrales de las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, que resultan relevantes para abordar los casos objeto de estudio. Sin embargo, por economía procesal y en virtud de que asuntos como el presente han sido ampliamente tratados por este Tribunal, la Sala no elaborará una exposición exhaustiva de ambas providencias.

⁴⁶ M.P. María Victoria Calle Correa.

inte-gridad personal, la salud y la reintegración social de las personas privadas de la libertad, entre otras circunstancias, por las condiciones de hacinamiento, salubridad, higiene, déficit de infraestructura, insuficiencia de personal para la atención de los servicios básicos de salud, falta de oportunidades para la redención de la pena y precarias condiciones de los sistemas sanitarios, que los obligaba a vivir en un entorno indigno e inhumano.

6.2. Elementos fácticos de la Sentencia T-762 de 2015

En la Sentencia T-762 de 2015⁴⁷, este Tribunal se pronunció sobre dieciocho expedientes acumulados que abarcaban la situación de 16 centros de reclusión del país⁴⁸. De manera general, en todos ellos se discutía la violación de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad con ocasión de las condiciones en que sobrevivían. Lo anterior, en atención a que en dichos centros se evidenciaba hacinamiento, insuficiencias en la infraestructura y en las condiciones sanitarias, falta de servicios asistenciales de salud, dificultades de acceso a posibilidades de resocialización de la pena, carencia de lugares para desarrollar la visita íntima e incumplimiento en el deber de separar a las personas privadas de la libertad entre las sindicadas y aquellas condenadas tras haber sido vencidas en un juicio.

6.3. Problemas jurídicos de las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015

6.3.1. Dentro de los problemas jurídicos examinados en ese momento, en la Sentencia T-388 de 2013, este Tribunal abordó dos cuestiones que resultan esenciales en la presente causa. En primer lugar, se preguntó si las entidades accionadas –muchas de las cuales también son parte en el presente proceso⁴⁹– vulneraron los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, por las condiciones deplorables de reclusión en que subsistían.

Sobre este punto, la Corte concluyó que efectivamente existía una violación de los derechos de esta población, pero enfatizó en que se trataba de una situación que obedecía a un *problema estructural*, frente al cual no podía responsabilizarse exclusivamente a una entidad, así como tampoco su solución podía depender de una sola de ellas, exigiendo una respuesta del Estado acorde con el principio de colaboración armónica. Como el citado problema estructural ya había sido detectado en el pasado, en concreto, en la Sentencia T-153 de 1998, surgía una segunda cuestión, que fue planteada por este Tribunal en los términos que a continuación se exponen:

⁴⁷ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴⁸ Puntualmente, se trataba de la Cárcel Modelo de Bucaramanga; la Cárcel la 40 de Pereira; el EPMSC de Santa Rosa de Cabal; el EPMSC El Pedregal; la Cárcel Modelo de Bogotá; el Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Cúcuta; el EPMSC de Anserma (Caldas); el EPMSC de San Vicente de Chucurí; el EPMSC de Cartago; el EPAMS CAS de Palmira, el EPMSC El Cunday de Florencia; el EPAMS CAS de Itagüí; la Cárcel Villa Inés de Apartadó; el EPMSC La Vega de Sincelejo; el EPMSC de San Sebastián de Roldanillo y el EPMSC de Villavicencio.

⁴⁹ En concreto, en la Sentencia T-388 de 2013 se analizaron las actuaciones y omisiones de la Presidencia de la República, el Congreso, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el INPEC, varios directores de centros de reclusión, jueces de ejecución de penas y fiscales.

¿[D]ebe un juez de tutela tomar medidas de protección concretas y específicas ante la solicitud de una persona privada de la libertad, por las violaciones a las cuales está siendo sometida en la actualidad – debido a la crisis que atraviesa el sistema penitenciario y carcelario–, a pesar de que la Corte Constitucional ya se había pronunciado en el pasado al respecto, en una sentencia en la que declaró el estado de cosas inconstitucional e impartió órdenes de carácter general?

La respuesta a este interrogante fue afirmativa, al estimar que a pesar de los elementos parecidos y las similitudes existentes entre la situación de 1998 y la de 2013, se trataba de contextos y supuestos fácticos diferentes. De hecho, se entendió por superado el ECI declarado en la Sentencia T-153 de 1998, desde una perspectiva progresiva, en virtud de las medidas y políticas adoptadas para ese entonces, sin perjuicio de considerar que el escenario de violación masiva de los derechos volvía a presentarse, por la falta de implementación de una política criminal con suficientes referentes técnicos. Por dicha razón, se decidió declarar que el Sistema Penitenciario y Carcelario nuevamente está en un estado de cosas contrario a la Constitución de 1991.

6.3.2. En la Sentencia T-762 de 2015, al igual que en la providencia previamente mencionada, se evidenció por la Corte que parte del problema radicaba en la ausencia de una verdadera política criminal, que se distanciara del denominado “*populismo punitivo*” y que fijara parámetros que permitieran reducir la sobrepoblación carcelaria. De hecho, se afirmó que se apreciaba la concurrencia de los requisitos para reiterar que se estaba en presencia de un ECI, “(…) *de un lado, [por el] compromiso masivo y generalizado de un número plural de derechos fundamentales y, de otro, (...) [por] la relación de éste con fallas estructurales del Estado, que tornan ineficaces las órdenes que el juez de tutela pueda emitir en forma aislada*”⁵⁰. Por ello, en el numeral segundo de la parte resolutive se dispuso que: “**REITERAR** la existencia de un estado de cosas contrario a la Constitución Política de 1991, en el Sistema Penitenciario y Carcelario del país, declarado mediante la sentencia T-388 de 2013.”

6.4. Consideraciones y órdenes de las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015

6.4.1. Consideraciones y órdenes de Sentencia T-388 de 2013

6.4.1.1. Para comenzar, en las consideraciones de la Sentencia T-388 de 2013, esta Corporación se pronunció sobre el ECI declarado en la Sentencia T-153 de 1998, puntualizando que el mismo se había originado por el hacinamiento y abandono del Sistema Penitenciario y Carcelario, que contaba con una infraestructura inadecuada para lograr los fines resocializadores de la pena. A juicio de la Corte, gracias a las medidas legislativas y administrativas que fueron adoptadas e implementadas, las cuales dieron lugar a la apropiación de importantes recursos para la construcción de nuevos centros penitenciarios y

⁵⁰ Sentencia T-762 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

carcelarios, al igual que la mejora de los existentes, podía considerarse que el problema abordado en aquel entonces se había superado. En este sentido, era claro que las condiciones sometidas a decisión eran distintas, por lo menos, en lo referente al manejo de las políticas públicas y a la importancia administrativa que se le daba al tema.

Aunado a lo anterior, se evidenció que el problema del hacinamiento no era el único o el más grave de los que enfrentaba el sistema carcelario en Colombia, pues a pesar de las medidas adoptadas con posterioridad a la Sentencia T-153 de 1998, la situación en los establecimientos de reclusión distaba de las condiciones mínimas que demanda el respeto de la dignidad humana. Así, entre otras, se puso de presente las dificultades derivadas de la carencia de personal especializado en las labores del proceso de resocialización, la deficiente prestación del servicio de salud, la sobrepoblación, las pésimas condiciones sanitarias e higiénicas, y la privación indistinta de la libertad entre personas sindicadas y condenadas. Por ello, las políticas enfocadas exclusivamente en la construcción de cárceles no podrían superar la situación descrita, máxime si los inconvenientes actuales avanzan en otros frentes.

Lo anterior, condujo nuevamente a la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional, por cuanto “(i) los derechos constitucionales de las personas privadas de la libertad son violados de manera masiva y generalizada; (ii) las obligaciones de respeto, protección y garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad han sido incumplidas de forma prolongada; (iii) el Sistema Penitenciario y Carcelario ha institucionalizado prácticas inconstitucionales; (iv) las autoridades encargadas no han adoptado las medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar efectivamente la vulneración de los derechos; (v) las soluciones a los problemas constatados en el Sistema Penitenciario y Carcelario, comprometen la inter-vención de varias entidades, requiere un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; y, por último, (vi) si todas las personas privadas de la libertad acudieran a la acción de tutela, se produciría una congestión judicial mayor de la que ya existe actualmente”⁵¹.

6.4.1.2. Una vez se constató y declaró la existencia de un nuevo ECI, se expuso que el “goce efectivo de los derechos fundamentales en prisión es un indicador de la importancia real [de] la dignidad humana para una sociedad”⁵². De allí que, si bien los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad pueden ser limitados razonable y proporcionalmente en atención al fin resocializador de la pena, otros ámbitos se tienen por intangibles y deben ser respetados y garantizados por el Estado en procura del respeto a la condición intrínseca de todo ser humano.

Sobre el particular, en la sentencia en cita se enfatizó en la existencia del “derecho constitucional de toda persona privada de la libertad a estar en condiciones respetuosas de un mínimo vital [de] dignidad, [lo que] implica,

⁵¹ Sentencia T-388 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa.

⁵² Sentencia T-388 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa.

por lo menos: una reclusión libre de hacinamiento; una infraestructura adecuada; el derecho a no estar sometido a temperaturas extremas; el acceso a servicios públicos; a alimentación adecuada y suficiente; al derecho a la salud, a la integridad física y mental[,] a vivir en un ambiente salubre e higiénico [y a tener] visitas íntimas (...)”⁵³.

6.4.1.3. Con el fin de comprender el alcance y contenido del citado derecho, en la referida providencia, se reiteró la jurisprudencia de esta Corporación en torno a la condición en que se halla toda persona privada de la libertad y que se denomina: relación especial de sujeción.

Esta categoría, como se indicó en la Sentencia T-596 de 1992⁵⁴, se expresa en el poder disciplinario y en los límites que pueden imponerse a algunos de los derechos de los internos. Comprende, en criterio de la Corte, seis elementos característicos y cinco consecuencias jurídicas, que fueron esbozados en la Sentencia T-388 de 2013 de la siguiente manera:

“(…) (i) la subordinación de una parte (el recluso), a la otra (el Estado). (ii) Esta subordinación se concreta en el sometimiento del interno a un régimen jurídico especial (controles disciplinarios y administrativos especiales y posibilidad de limitar el ejercicio de derechos, incluso fundamentales). (iii) Este régimen en cuanto al ejercicio de la potestad disciplinaria especial y a la limitación de los derechos fundamentales debe estar autorizado por la Constitución y la ley. (iv) La finalidad del ejercicio de la potestad disciplinaria y de la limitación de los derechos fundamentales, es la de garantizar los medios para el ejercicio de los demás derechos de los internos (mediante medidas dirigidas a garantizar disciplina, seguridad y salubridad) y lograr el cometido principal de la pena (la resocialización). (v) Como consecuencia de la subordinación, surgen ciertos derechos especiales (relacionados con las condiciones materiales de existencia: alimentación, habitación, servicios públicos) en cabeza de los reclusos, los cuales deben ser especialmente garantizados por el Estado. (vi) Simultáneamente el Estado debe garantizar de manera especial el principio de eficacia de los derechos fundamentales de los reclusos (sobre todo con el desarrollo de conductas activas). (...)”

Con relación a las consecuencias jurídicas que suponen las relaciones especiales de sujeción, [se destaca] (...): (i) La posibilidad de limitar el ejercicio de algunos derechos fundamentales de los reclusos (intimidad, reunión, trabajo, educación). (ii) La imposibilidad de limitar el ejercicio de ciertos derechos fundamentales (vida, dignidad humana, libertad de cultos, debido proceso, *habeas data*, entre otros). (iii) El deber positivo en cabeza del Estado de asegurar el goce efectivo, tanto de los derechos no fundamentales como de los fundamentales, en la parte que no sea objeto de limitación cuando la

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ M.P. Manuel José Cepeda Espinoza.

misma procede, y en su integridad frente a los demás, debido a la especial situación de indefensión o de debilidad manifiesta en la que se encuentran los reclusos. (iv) El deber positivo en cabeza del Estado de asegurar todas las condiciones necesarias que permitan a su vez condiciones adecuadas para la efectiva resocialización de los reclusos.”

6.4.1.4. De los elementos probatorios se constató que la situación padecida en los establecimientos penitenciarios y carcelarios objeto de las acciones de tutela revisadas en la Sentencia T-388 de 2013 no garantizaba el mínimo vital de dignidad expuesto, por lo que no bastaba con la declaratoria del ECI, sino que era necesario dictar órdenes para reparar la trasgresión en que se había incurrido.

Como se trataba de un problema estructural que demandaba medidas a corto, mediano y largo plazo para ser superado y que, por lo mismo, exigía la colaboración armónica entre varias entidades estatales, se abordó el alcance de la respuesta desde la perspectiva de los derechos prestacionales y de la progresividad en su satisfacción. Para el efecto, se explicó que las políticas penitenciarias y carcelarias son parte de la política criminal general, en tal sentido se afirmó que:

“La política criminal consta de tres (3) elementos centrales, como lo ha resaltado la Comisión designada por el Gobierno Nacional para enfrentar el problema carcelario. El primero de ellos es la política penal, entendida como la decisión democrática de establecer cuáles son aquellas conductas que merecen un reproche penal, así como el grado del mismo. El segundo es la política de investigación y procesamiento del delito. Las actuaciones de los estamentos y autoridades encargadas de investigar la comisión de aquellos actos que han sido considerados delincuenciales, así como su enjuiciamiento y procesamiento. Finalmente, el tercer elemento es la política penitenciaria y carcelaria, esto es, el cumplimiento de la sanción impuesta por el legislador a aquellos delitos que fueron investigados y juzgados por las autoridades correspondientes”.

De lo anterior se infiere que tanto la definición de una conducta punible, asunto que compete al Congreso de la República, como el juzgamiento de los actos y omisiones en que incurre una persona, al igual que la decisión sobre la aplicación o no de subrogados penales, incide en la ejecución de la pena y medidas de seguridad, lo que se comprende como la tercera fase de la política criminal. De esta última, hace parte el Sistema Penitenciario y Carcelario, conformado por varias entidades a las que se refiere el artículo 15 del Código Penitenciario y Carcelario, respecto de las cuales se manifiestan parte de las consecuencias del ECI⁵⁵. Al respecto, la norma en cita dispone que:

⁵⁵ Con esta afirmación no se pretende señalar que todas las consecuencias del ECI se manifiestan en la tercera fase de la política criminal. Por el contrario, una de ellas puede ser la pérdida de legitimidad del Estado ante la impunidad o la disminución de la confianza ciudadana en que los comportamientos ajenos a la convivencia serán efectivamente perseguidos y sancionados.

“Artículo 15. Sistema Nacional Penitenciario. <Artículo modificado por el artículo 7 de la Ley 1709 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> El Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario está integrado por el Ministerio de Justicia y del Derecho; el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), como, adscritos al Ministerio de Justicia y del Derecho con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa; por todos los centros de reclusión que funcionan en el país; por la Escuela Penitenciaria Nacional; por el Ministerio de Salud y Protección Social; por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y por las demás entidades públicas que ejerzan funciones relacionadas con el sistema. // El sistema se regirá por las disposiciones contenidas en este Código y por las demás normas que lo adicionen y complementen”.

Para la Corte, ante la existencia de un ECI, las medidas de amparo que debe adoptar el juez de tutela tienen que comprender las vicisitudes que demanda para el Estado el cumplimiento de las obligaciones relativas a la materialización de las facetas prestacionales y progresivas de los derechos involucrados, en situaciones de altísima complejidad. Con todo, ello no supone –por ningún motivo– que el juez constitucional pueda hacer caso omiso a las violaciones o amenazas que se prueben y se verifiquen en los procesos de tutela. De hecho, a la citada autoridad le compete pronunciarse al respecto y dar las órdenes que sean procedentes, en la medida en que no se puede afectar la exigibilidad de las garantías constitucionales básicas de las personas privadas de la libertad o mantener un estado de incumplimiento permanente en la defensa del mínimo vital de dignidad.

6.4.1.5. En desarrollo de lo anterior y conforme con el deber del juez de tutela de precaver toda situación que trasgreda o amenace los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, en la sentencia en mención se expidieron un conjunto órdenes orientadas a lograr que las autoridades y personas responsables del tratamiento penitenciario y carcelario, en el ejercicio de sus competencias, adoptaran las medidas a que había lugar.

De manera general, éstas se agrupan en dos conjuntos. El primero corresponde a las *órdenes generales* que se extienden a la integridad del sistema y, el segundo, involucra las *órdenes particulares* para hacerle frente a la situación concreta de los casos puestos a consideración de este Tribunal.

Para la realización de las *órdenes generales* se fijaron parámetros⁵⁶ y niveles de cumplimiento⁵⁷, pues bajo la lógica de tratarse de medidas progresivas, se admite que los actores e instituciones encargadas de su materialización no

⁵⁶ En la sentencia se hizo referencia a la existencia de tres parámetros de cumplimiento: “(1) de estructura; (2) de proceso; y (3) de resultado”. En todo caso, se hizo ahínco en que no existen indicadores o parámetros abstractos que resulten aplicables a todos los derechos.

⁵⁷ En términos de la sentencia en comento: “(...) las órdenes pueden tener al menos, cuatro (4) tipos de nivel de cumplimiento. A saber, (i) nivel de cumplimiento alto, (ii) nivel de cumplimiento medio, (iii) nivel de cumplimiento bajo e (iv) incumplimiento (...)”.

tienen que llegar a un resultado final inmediatamente, sino que pueden tomar acciones orientadas al propósito de superar el ECI. Lo anterior, como se ya se dijo, sin que se entienda que los jueces de tutela quedan excluidos de analizar, estudiar y ordenar –de ser procedente– las medidas que se requieran en casos concretos, para solventar los problemas que lleguen a presentarse respecto de la población privada de la libertad. Las *órdenes generales* se sometieron a los siguientes parámetros:

(i) Un primer parámetro supuso la necesidad de ajustar la política criminal en general, pues la tercera fase –de la que hace parte el Sistema Penitenciario y Carcelario– depende en buena medida de la política penal y de la política de investigación y procesamiento del delito. Dicho esto, se constató que el uso excesivo y sobredimensionado del derecho penal ha generado costos sociales y económicos irrazonables y desproporcionados sobre las personas. Por ello, esta Corporación hizo un llamado a la comprensión del derecho penal como *ultima ratio*, lo que implica su uso como mecanismo excepcional, pues incide de manera drástica en la libertad y en la presunción de inocencia, cuando una persona todavía no ha sido vencida en juicio.

Como orden implícita frente a este parámetro⁵⁸, dirigida a superar el ECI en el Sistema Penitenciario y Carcelario, se dispuso que:

“Se ordena a las autoridades carcelarias competentes, adoptar las medidas adecuadas y necesarias para establecer una política criminal coherente, razonable, proporcional y sostenible.

(...) *Revisión de la política criminal integralmente.* Como parte de la defensa del principio de libertad y dignidad, como medida de ayuda a superar la crisis actual y como manifestación del principio de sostenibilidad fiscal, el Gobierno deberá tomar las medidas adecuadas y necesarias para hacer un uso más eficaz y eficiente del poder punitivo del Estado. Conservando las herramientas penales para los casos más graves y urgentes de control, en los que convenga la privación de la libertad, y considerando otras opciones de sanción o de control, que no requieran necesariamente la privación total y continua de la libertad de las personas.

La Administración, a través del Departamento Nacional de Planeación también ha resaltado la necesidad de establecer un plan de infraestructura de “largo plazo”. El diseño de las políticas públicas no puede estar sometido a las coyunturas que surgen de situaciones estructurales, o de casos concretos, con ocasión del ejercicio de algún tipo de control por medios o tecnologías de información, de

⁵⁸ Puntualmente, en el numeral primero de la parte resolutive de la sentencia en mención se ordenó “*al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho y al INPEC que convoque al Consejo Superior de la Política Criminal para que continúe tomando las medidas adecuadas y necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional penitenciario y carcelario, teniendo en cuenta, de forma preponderante, los parámetros establecidos en el capítulo (8) y el apartado (10.3) de las consideraciones de la presente sentencia*”. Estas últimas comprenden, precisamente, todo lo referente a la obligación del Estado de tener una política criminal y carcelaria favorable a la libertad y que se use como *ultima ratio*.

organizaciones ciudadanas de participación o en virtud de control judicial. Los criterios a los cuáles responda la construcción de tal política no deben ser coyunturales, sino estructurales, como asegurar los derechos fundamentales o la demanda carcelaria. La administración debe estructurar una política pública adecuada, que respete, proteja y garantice el goce efectivo de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad, independientemente de si existe o no una coyuntura de la cual derive una exigencia ciudadana en torno a la cuestión carcelaria. En el momento en se cuente con una política adecuada, se podrá atender adecuadamente cada uno de los reclamos que se hagan a la administración, si es que estos se llegan a presentar y a tramitar.

Priorizar. Dado el estado de cosas en que se encuentra el Sistema Penitenciario y Carcelario, dada su gravedad, la Sala considera necesario precisar que una de las labores importantes de diseño de la política pública criminal y carcelaria es definir las prioridades. No destinar los recursos a la protección de derechos fundamentales importantes, pero no tan urgentes como lo pueden ser otros. En un contexto de limitación y escasez de recursos humanos y materiales es preciso definir las prioridades y evitar que sea el día a día, con sus angustias, el que termine definiéndolas. Ahora bien, *priorizar no es excluir*. El que un ámbito de protección de un derecho fundamental no se priorice como urgente, no puede implicar que no se planee y programe su realización progresiva. Por tanto, la planeación debe priorizar, pero sin que ello pueda justificar excluir de las políticas públicas. Es, si se quiere, una cuestión de tiempos y momentos. Pero no de si se debe o no cumplir.”

(ii) Un segundo parámetro implicó la decisión de no iniciar un proceso de seguimiento similar a aquellos adelantados con ocasión de la expedición de las Sentencias T-025 de 2004 (protección de los derechos fundamentales de la población desplazada) y T-760 de 2008 (acceso a los servicios de salud de la población). Por el contrario, se dispuso de un seguimiento distinto, a cargo, en principio, del juez de tutela de primera instancia⁵⁹.

(iii) Un tercer parámetro supuso entender que la política pública es respetuosa de la dignidad humana y garantiza los bienes *ius fundamentales* de la población reclusa, cuando asegura los derechos de toda persona: (a) a contar con un espacio vital, mínimo y digno, que permita el descanso; (b) a no ser expuesta a temperaturas extremas y poder convivir en un ambiente salubre; (c) a tener los elementos básicos como ropa, cobija y colchoneta; (d) a acceder al agua potable y a una alimentación adecuada y suficiente, así como a los utensilios para poder comer; (e) a disponer de instrumentos de aseo e higiene personal;

⁵⁹ Expresamente, en la parte resolutoria de la sentencia, se indicó: “**Vigésimo tercero.-** Se reconoce la competencia de los jueces que decidieron en primera instancia cada una de las acciones de tutela objeto de revisión, para adelantar, de la mano con los auxiliares y colaboradores de la justicia, el cumplimiento de las órdenes impartidas. No obstante, la Corte Constitucional, a través de la Sala Primera de Revisión o de la que se disponga para el efecto, se reserva la posibilidad de asumir el seguimiento al cumplimiento de alguna de estas órdenes”.

(f) a contar con medidas que permitan su seguridad e integridad personal; (g) a que se garantice el respeto a la intimidad, incluyendo los medios para acceder a la visita íntima; y (h) a que se salvaguarde el acceso a los servicios públicos que se requieran.

(iv) Un cuarto parámetro a destacar, para los efectos de esta sentencia, se halla en que la tercera fase de la política criminal, referente a la política penitenciaria y carcelaria, ha de asegurar que la resocialización sea una realidad y permita que toda persona privada de su libertad acceda a actividades que aseguren tal proceso, brindando posibilidades de vivir en una sociedad libre y democrática⁶⁰. Este proceso involucra el acceso a programas de educación, trabajo y recreación.

(v) Un quinto parámetro supuso que, como quiera que se constató la existencia de un ECI, el juez podía eximirse de considerar ciertas dimensiones de los conflictos puestos a su jurisdicción, sin que ello implicara dejar de pronunciarse sobre las particularidades del caso. Desde esta óptica, “todo juez de tutela debe por lo menos (a) verificar la violación a los derechos alegada; (b) declarar que esta ocurre, en caso de que así se haya constatado; así como (c) informar y comunicar la situación”⁶¹.

Entre las *órdenes generales*, siguiendo los parámetros expuestos, se dispuso adoptar medidas adecuadas y necesarias por el Gobierno Nacional para ajustar la política criminal en términos acordes con la dignidad humana y con los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, incluyendo su realización como *ultima ratio*, su revisión integral, su ajuste con el criterio de sostenibilidad fiscal, la creación de alternativas a la intervención penal, etc. Aun cuando estas medidas se ajustaron a un método progresivo de realización mediante la presentación de informes a lo largo de dos años dirigidos a la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, también se acompañaron de otras órdenes de ejecución inmediata circunscritas a la realización de los derechos previamente expuestos. Así, por ejemplo, en el caso del hacinamiento carcelario y con miras a reducir la ocupación desmedida de cada plantel, se impuso la obligación de cumplir con *las reglas de equilibrio y de equilibrio decreciente*, las cuales fueron explicadas en los siguientes términos⁶²:

“El INPEC y el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, deberá tomar las medidas adecuadas y necesarias para que en aquellos casos en los que se esté enfrentando una situación de hacinamiento grave y evidente, y hasta tanto no se disponga una medida que asegure una protección igual o superior, se deberá aplicar una regla de *equilibrio decreciente*, esto es, que sólo se puede autorizar el ingreso de personas al centro de reclusión si (i) el número

⁶⁰ Para efectos de esta sentencia, es importante clarificar que el tratamiento penitenciario se refiere a las *personas condenadas*. Sin embargo, nada excluye la posibilidad de brindar posibilidades de aprovechamiento del tiempo para las personas que se hallan privadas de la libertad por la aplicación de medidas de aseguramiento.

⁶¹ Sentencia T-388 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa.

⁶² *Ibidem*.

de personas que ingresan es igual o menor al número de personas que salgan del establecimiento de reclusión, durante la semana anterior, por la razón que sea (por ejemplo, a causa de un traslado o por obtener la libertad), y (ii) el número de personas del establecimiento ha ido disminuyendo constantemente, de acuerdo con las expectativas y las proyecciones esperadas. La regla de *equilibrio decreciente* deberá aplicarse hasta tanto cese el hacinamiento y el establecimiento no se encuentre ocupado más allá de su capacidad total, momento a partir de cual se deberá aplicar estrictamente la regla de *equilibrio* –para evitar regresar al estado de hacinamiento– hasta tanto el establecimiento se encuentre con un nivel de ocupación inferior a su capacidad total.

Ahora bien, se deberá tomar un tiempo prudencial para adoptar estas reglas de manera generalizada. El problema del hacinamiento se origina en una discordancia entre la población carcelaria y los cupos disponibles en el sistema carcelario. Por tanto, las reglas de *equilibrio* y de *equilibrio decreciente* sólo pueden funcionar en la medida en que se adopten paralelamente medidas, tanto para disminuir la población carcelaria como para incrementar los cupos disponibles en el Sistema. En tal medida, la Sala entiende que la implementación de las reglas de *equilibrio* y *equilibrio decreciente* sólo puede hacerse adecuadamente si se acompaña de las medidas adecuadas, necesarias y suficientes. Así, podrá haber lugares en los que su razonable implementación requiera de un mayor tiempo que en otros, así como de mayores acciones adicionales. Por tanto, se requiere de un margen de flexibilidad, propio del ejercicio de las facultades de administración, que permitan aplicar con distintas gradualidades las reglas en cuestión, fundándose en criterios objetivos y razonables que sustente dichas determinaciones. Así, se deberá establecer en que contextos estas reglas deben ser aplicadas de inmediato, y en que otros se deban realizar conjuntamente planes de contingencia orientados a suplir, así sea de manera provisional cupos adicionales.

En otras palabras, la aplicación de las reglas de equilibrio y equilibrio decreciente deben hacer parte integral de un plan de acción global que permitan adoptarlas las reglas en cuestión de manera real y efectiva, sin poner en riesgo otros derechos, valores o principios constitucionales. A más tardar en dos meses luego de notificada la sentencia, el Ministerio de Justicia deberá indicar a esta Sala de Revisión, y comunicar a la opinión pública en general, cómo serán aplicadas las reglas de *equilibrio* y *equilibrio decreciente*, así como indicar cuáles serán las medidas complementarias para asegurar la correcta implementación de las mismas. En cualquier caso, las reglas de equilibrio y equilibrio decreciente deberán estar en plena vigencia en un plazo máximo de dos (2) años después de notificada la presente sentencia.”

Con todo, como se advierte de lo expuesto, en la referida sentencia se hizo énfasis en que estas reglas deben ser aplicadas de forma razonable y en

procura de no arriesgar otros bienes constitucionales de igual o mayor valía. Por esta razón, cabe excepcionar su aplicación ante hipótesis extraordinarias que estén plenamente demostradas, sean justificadas por la autoridad competente y tengan un carácter temporal⁶³.

Aunado a lo anterior, igualmente se dispuso que otras entidades, como la Dirección General del INPEC y el Gobierno Nacional, informaran a los jueces de instancia sobre los planes de choque y emergencia diseñados para garantizar los contenidos más básicos de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad, al igual que el proceso de implementación, los alcances logrados y consideraciones relativas a la necesidad de modificarlos. A ello se sumó el deber, a través el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de adoptar medidas para garantizar los recursos suficientes y oportunos, con el fin de sostener los planes de choque a implementar.

6.4.1.6. En lo concerniente a las *órdenes particulares* para los casos objeto de estudio, se dispuso que las alcaldías municipales, a través de las secretarías de salud y en conjunto con la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y las personerías municipales visitaran las instalaciones de los establecimientos penitenciarios y constatarán las situaciones atinentes a las trasgresiones de los derechos fundamentales, como el acceso efectivo al agua potable, la higiene y salubridad en general y el manejo de aguas negras.

A partir de allí, entre otras, se impuso el deber de informar a las autoridades judiciales de instancia si se habían materializado medidas para asegurar el goce efectivo de los derechos. En caso de que ello no fuera así, se estableció que debería indicarse a las mismas autoridades cuáles serían las medidas a adelantar, distinguiendo entre aquellas de carácter urgente, y aquellas de mediano y largo plazo, para superar definitivamente el problema.

Lo anterior suponía, adicionalmente, que aquellas medidas urgentes deberían ser establecidas en un plan de manejo especial, adoptados para mitigar el impacto del ECI y para garantizar a los reclusos unas condiciones de subsistencia dignas y humanas, lo cual implicaba –por ejemplo– asegurar (i) la reparación de los sistemas sanitarios, las tuberías de desagüe, baños y duchas, al igual que la entrega de implementos de aseo; (ii) la disponibilidad del servicio médico en todo momento y su prestación de manera adecuada, tanto en lo concerniente a los insumos, como en lo relativo al personal; (iii) la entrega a cada preso, en especial a aquellos que no tuvieran celda de descanso,

⁶³ Sobre el particular, en la citada Sentencia T-388 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa, se expuso que: “La Sala debe advertir que las reglas de equilibrio y equilibrio decreciente deben ser aplicadas de forma razonable y sin poner en riesgo otros bienes constitucionales en igual o mayor medida. Como se dijo previamente, el cierre completo de ciertas cárceles, precisamente por la situación de crisis generalizada, puede generar un impacto inusitado en el sistema penitenciario y carcelario, al no poderse enviar a ciertos centros de reclusión a nadie más. Esta situación puede ser dramática y crítica en ciertos contextos y regiones del país. Por tanto, las reglas de equilibrio y equilibrio decreciente, como cualquier otra regla jurídica, tienen excepciones que deben ser consideradas y aplicadas, siempre y cuando estén (i) plenamente demostradas, (ii) sean debidamente justificadas y (iii) sean sólo temporales. Es decir, la Administración tiene la carga de probar que existe un contexto fáctico en el que se justifica exceptuar la aplicación de la regla, debe dar los argumentos que así lo justifiquen y, a la vez, indicar que medidas adecuadas y necesarias se están adoptando para superar la excepcionalidad y volver a aplicar las reglas de equilibrio y equilibrio decreciente.”

de una dotación de colchón, cobija, sábana y almohada, que permitiera un mejor descanso, y (iv) la implementación de brigadas jurídicas, para que se otorguen los beneficios que permitan acceder a un estado de libertad⁶⁴.

Por último, se dispuso que, en el término de tres meses siguientes a la notificación de fallo, se coordinarían visitas a los establecimientos para verificar las condiciones de salud, en las que debían participar entidades del orden nacional, local y organismos de control como la Procuraduría y Defensoría del Pueblo⁶⁵.

6.4.2. Consideraciones y órdenes de la Sentencia T-762 de 2015

6.4.2.1. En cuanto a la Sentencia T-762 de 2015⁶⁶, se identificaron algunas de las principales causas del ECI, entre las cuales fueron mencionadas que la política criminal colombiana resulta poco reflexiva, dispersa en varias normas de carácter ordinario y permeada por el uso excesivo de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad.

En todo caso, desde el punto de vista de los estándares constitucionales mínimos de una política criminal respetuosa de los derechos humanos se estableció que, a pesar de ser gradual, debe ser verificable, preventiva, sustentada en elementos empíricos, coherente, y sostenible, en la cual el derecho penal sea la *ultima ratio*, se priorice la libertad personal, se busque en forma primordial la efectiva resocialización de los condenados⁶⁷ y se garantice las condiciones básicas de subsistencia a todos los reclusos⁶⁸.

⁶⁴ Por ejemplo, en la providencia referida se ordenó: “**Décimo tercero.-** A partir de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, deberán implementarse todas las medidas adecuadas y necesarias tendientes a garantizar a los reclusos del Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Cúcuta (COCUC), la Cárcel la Tramacúa de Valledupar, el Establecimiento Carcelario La Modelo de Bogotá, el Establecimiento Penitenciario y Carcelario Bellavista, el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Popayán – San Isidro y el Establecimiento Penitenciario de Barrancabermeja unas condiciones de subsistencia dignas y humanas, de acuerdo con los términos de esta sentencia, las cuales deberán asegurar: [i] que los horarios de alimentación y ducha se ajusten a los del común de la sociedad, y se ponga a disposición de los internos agua potable en la cantidad y frecuencia por ellos requerida; [ii] que los alimentos que se proporcionen estén en óptimas condiciones de conservación, preparación y nutrición; [iii] que el sistema sanitario, las tuberías de desagüe, baños y duchas estén en condiciones adecuadas de calidad y cantidad para atender al número de personas reclusas en cada establecimiento; igualmente deberán entregar a los reclusos una dotación de implementos de aseo mensualmente; [iv] que el servicio médico esté disponible de manera continua y cuente con medicinas, equipos y personal idóneos para los requerimientos de la población carcelaria; [v] que los servicios de aseo e higiene de las instalaciones se amplíen y fortalezcan en procura de evitar enfermedades, contagios e infecciones; [vi] que se entregue a cada persona, especialmente a quienes no tienen celda para su descanso, una dotación de colchón, cobija, sábana y almohada, que permita un mejor descanso en un espacio adecuado para ese propósito; [vii] que se fomente la creación de espacios de trabajo y estudio, así como de actividades lúdicas y recreativas para las personas reclusas en estos establecimientos”.

⁶⁵ En la sentencia en comento se ordenó: “**Décimo cuarto.-** En el término de tres (3) meses, contado a partir de la notificación de la presente sentencia, los Ministerios de Salud y de Justicia, en coordinación con la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las secretarías de salud de las entidades territoriales en las que se encuentran ubicadas las seis (6) cárceles que fueron objeto de alguna de las acciones de tutela de la referencia, deberán efectuar una visita a cada uno de estos establecimientos para verificar las condiciones de prestación de los servicios de salud (...)”.

⁶⁶ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁶⁷ Sobre este mínimo constitucional, se expuso que: “El principal costo del castigo y la sanción penal, tiene impacto sobre el derecho a la libertad de las personas privadas de la libertad. [También] se están afectando gravemente los derechos fundamentales de toda la sociedad, pues si la prisión no permite la resocialización real de los condenados, no reduce la reincidencia. (...) El impacto sobre los derechos de los reclusos es

En este orden de ideas, se indicó que el hacinamiento no es el único problema del Sistema Penitenciario y Carcelario y que, de hecho, también se advierten insuficiencias en otros ámbitos como la salud, la higiene, la implementación y mejoramiento de los programas de estudio y trabajo, y el déficit de personal de guardia, entre otros. Por ello, se aludió a la importancia de que en la ejecución del presupuesto no solo se destinen los rubros para infraestructura, sino que igualmente se tengan en cuenta el resto de programas y servicios requeridos por la población carcelaria. Así, por ejemplo, en lo atinente a los mínimos en la prestación de salud, la sentencia en comento indicó que se requería de un presupuesto para garantizar una infraestructura que contara con zonas de atención prioritaria, pero también con un stock mínimo de medicamentos y áreas de paso para monitorear a las personas hospitalizadas, independiente de los recursos que aseguraran la existencia de un equipo multidisciplinario en salud, que incluyera, por lo menos, médicos, enfermeros y psicólogos.

En general se concluyó que, respecto de los casos analizados, la situación carcelaria era contraria a la dignidad humana y al cumplimiento de los deberes estatales en virtud de la relación de especial sujeción en que se halla la población privada de la libertad. Por ello, en procura de solventar tal escenario, al igual que en la Sentencia T-388 de 2013⁶⁹, la Corte profirió *órdenes generales y particulares*, que a continuación se resumen. Cabe resaltar, por lo demás, que el conjunto de órdenes se vinculan con la reiteración del estado de cosas inconstitucional, como se decretó en el numeral 2 de la parte resolutive de la sentencia en cita⁷⁰.

6.4.2.2. Las órdenes de carácter general se vincularon con la necesidad de incidir en el desarrollo de la política criminal y de lograr su compatibilidad con el derecho a la dignidad humana. En este sentido, para conjurar el ECI y bajo una perspectiva de largo, mediano y corto plazo, se hallan imperativos para que el Congreso, el Gobierno Nacional y la Fiscalía actúen conforme a sus competencias, siguiendo unos parámetros mínimos mencionados en la citada sentencia. Así, por ejemplo, al Congreso se le exhortó para contar con el concepto previo del Comité Técnico Científico del Consejo Superior de Política Criminal para iniciar el trámite de proyectos de ley en materia penal. Al Gobierno se le ordenó aplicar los estándares constitucionales mínimos de una política criminal respetuosa de los derechos humanos, lo cual también se le exigió a la Fiscalía General de la Nación, en especial frente a la solicitud de medidas de aseguramiento. Finalmente, se dispuso que el INPEC, la USPEC el DNP, el Ministerio de Justicia y del Derecho, y el Consejo Superior de

mucho más alto, pues a pesar de que allí solo se les priva de la libertad, en las condiciones actuales de reclusión se afectan la dignidad humana, la salud, la alimentación y la libertad sexual, entre otros. (...)”.

⁶⁸ Entre algunos elementos referidos que deben garantizarse se hallan: (i) horarios de alimentación y ducha ajustados al común de la sociedad; (ii) acceso al agua potable de manera suficiente; (iii) condiciones adecuadas del sistema sanitario, de los desagües, baños y duchas; (iv) el aseo del recinto; (v) la disponibilidad del servicio médico –en cuanto a medicinas, equipos y personal se refiere–, (vi) la dotación de un kit para dormir –que incluya colchón, cobija, sábana y almohada–, y (vii) el fomento a espacios de trabajo y estudio.

⁶⁹ M.P. María Victoria Calle Correa.

⁷⁰ “**SEGUNDO.- REITERAR** la existencia de un estado de cosas contrario a la Constitución Política de 1991, en el Sistema Penitenciario y Carcelario del país, declarado mediante la Sentencia T-388 de 2013”.

Política Criminal elaboraran un plan integral de programas y actividades de resocialización.

Aunado a lo anterior, se consagró que la Defensoría del Pueblo sería la entidad responsable de liderar el proceso de seguimiento y tendría que apropiarse y promover las acciones conjuntas con otras instituciones concernientes⁷¹. Entre ellas se mencionó a la Contraloría General de la República, a la Procuraduría y a la Fiscalía General de la Nación, al igual que a sectores de la academia y a organizaciones nacionales e internacionales, como el Comité Internacional de la Cruz Roja.

Igualmente, en atención a que se trataba de un problema que requiere medidas progresivas, se identificó un umbral de cumplimiento para la superación del ECI, mucho más concreto que aquél establecido en la Sentencia T-388 de 2013. De manera general, para ello, se fijó la necesidad de tener en cuenta y remitirse a los motivos de la declaratoria del ECI, así como a las actuaciones que obedezcan a su superación.

Como quiera que lo anterior fue ampliamente desarrollado en la sentencia en mención, por economía procesal, la Sala no abordará estos puntos, basta decir que las metas, en cuanto a coordinación y complejidad se refiere, deben ser fijadas por las entidades involucradas, como la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio de la Presidencia. De hecho, los indicadores de gestión, a partir de los cuales se evaluará el avance progresivo, debieron ser fijados, acordados e identificados por las autoridades concernidas, en los términos expuestos en la referida providencia. Sin embargo, sí se delimitaron algunos aspectos de tales parámetros. Así, por ejemplo, frente al *hacinamiento* se mencionó la necesidad de tener en cuenta el espacio total por recluso dentro de la celda, que varía según las horas que pueda estar fuera de ella. También se aludieron otros elementos, que a modo de ilustración se traen a colación. Entre ellos la necesidad de tener en cuenta que los reclusos puedan dormir acostados, circular sin obstáculos dentro de las celdas, contar con lugares para situar sus efectos personales y tener rutas de evacuación para casos de emergencia⁷². En especial, se hizo referencia al suministro de elementos mínimos para dormir, conforme con las condiciones climáticas del lugar en el que la persona se halle reclusa. Entre ellos: una almohada, una cama (o en su defecto una colchoneta), sábanas y cobijas.

⁷¹ Entre los ámbitos en que debería coordinar actuaciones se hallan: “(i) las fases de la criminalización, con especial atención en los efectos de cada una de ellas sobre las demás; (ii) las disposiciones generales con las realidades locales, en vista de la presencia regional de la institución y del reconocimiento amplio de la ejecución de la política criminal a lo largo y ancho del territorio nacional; como, (iii) los derechos constitucionales y las políticas públicas en materia criminal. [Y la obligación de informar] a esta Corporación sobre la evolución de la situación, los aciertos y las dificultades en el avance hacia la superación del ECI, con una periodicidad semestral”. Esta información debería estar consignada en la página web: <http://www.politicacriminal.gov.co/>.

⁷² Cabe señalar que, al respeto, en la sentencia en comento se enfatizó: “Ni el metraje mínimo de alojamiento por persona, ni el tiempo de actividad al exterior de la celda, serán un parámetro inamovible e impositivo. En cambio, los establecimientos penitenciarios podrán maniobrar entre rangos de tiempo y de espacio, conforme la realidad de cada uno de ellos, teniendo en cuenta si el recluso se encuentra en alojamiento individual o colectivo”.

A propósito de las condiciones *sanitarias*, se refirió que se trata de los factores que inciden en la sanidad pública al interior del establecimiento. Dicho esto, se hizo ahínco en que la reglamentación de las actuaciones para abordar esa situación compete al Ministerio de Salud y Protección Social. Sin perjuicio de lo anterior, se indicó que debía tenerse en cuenta la frecuencia del aseo, la relación entre el número de sanitarios necesaria y la población carcelaria, al igual que la frecuencia en la recolección de basuras. Al respecto, cabe destacar que, se mencionó la posibilidad de que las personas privadas de la libertad, previo entrenamiento y formación técnica, pudieran vincularse a estas actividades, como mecanismo de resocialización y redención de las penas.

Como parámetros de cumplimiento, también se mencionaron las medidas para superar la precariedad en los *servicios de salud*. Frente a ellas se indicó la necesidad de que la asistencia fuese permanente y que la prestación del servicio se diera de manera coordinada con la Secretaría de Salud (municipal o departamental) del ente territorial en el que se ubique el establecimiento penitenciario.

En lo referente al acceso al agua potable, se dispuso que el mismo debe ser continuo, el líquido debe estar adecuadamente almacenado y debe ser idóneo para el consumo humano. Lo mismo se predicó de la alimentación, en la que se exige que su valor nutritivo sea suficiente para la salud y fuerzas de la persona. Por último, se abordó la necesidad de que se cuente con lugares para ejercer el derecho a la visita conyugal, que se relaciona con la libertad sexual y reproductiva que le asiste a la población reclusa.

6.4.2.3. Frente a las órdenes particulares, su expedición se justificó en la necesidad de contener las consecuencias del hacinamiento y otras situaciones como la insalubridad, dada la capacidad del Sistema Penitenciario y Carcelario de adoptar medidas de respuesta inmediata. Con tal propósito, entre otras, se ordenó al Ministerio de Justicia y del Derecho, a través del INPEC y de la USPEC, la labor de suministrar los elementos básicos para el alojamiento de los reclusos, como lo son una colchoneta, sábanas, cobija y una almohada, en especial, para el descanso nocturno de las personas privadas de la libertad⁷³.

Aunado a lo anterior y respecto de la infraestructura, se dispuso que, en un término de seis meses, el INPEC, la USPEC y Ministerio de Justicia y del Derecho, emprendieran las acciones necesarias para constatar las necesidades de adecuación para el manejo de aguas, sin perjuicio de la necesidad de ejecutar un plan maestro en un lapso máximo de dos años⁷⁴. Con todo, de

⁷³ Puntualmente, en la sentencia en cita se dispuso: “**Vigésimo sexto.- Ordenar** al INPEC y a la USPEC, por intermedio de sus representantes legales o de quienes hagan sus veces y de acuerdo a sus respectivas competencias, que, previo censo y determinación de las condiciones de vida de los internos de cada uno de los 16 centros penitenciarios sobre los que versa esta sentencia, valorados por el lugar y las condiciones en que pernoctan, pongan a disposición de cada interno, en un término máximo de tres (3) meses, kit de aseo, colchoneta, almohada, sábanas y cobija(s) en caso de ser necesarias, para su descanso nocturno; cada persona que ingrese al penal debe contar con esta misma garantía”.

⁷⁴ Sobre el particular, se dispuso: “**Treintagésimo.- Ordenar** al INPEC, a la USPEC, al Ministerio de Justicia y del Derecho (...) emprendan las acciones necesarias para constatar las necesidades reales de adecuación en **infraestructura en relación con el manejo de aguas (suministro de agua potable y evacuación adecuada de aguas negras)** respecto de los 16 establecimientos de reclusión estudiados. En virtud de esta orden

forma inmediata, se ordenó proceder a iniciar la construcción de sanitarios y duchas⁷⁵. También se dispuso que, en coordinación con los establecimientos penitenciarios y carcelarios objeto de los procesos de tutela, se garantizara a los reclusos espacios para adelantar la visita íntima⁷⁶.

Igualmente, se estableció a cargo de la Defensoría del Pueblo, la obligación de planear un cronograma para instaurar brigadas jurídicas periódicas en los establecimientos de reclusión. En lo referente al derecho a la salud, entre otras cosas, se dispuso que el INPEC, la USPEC y el Ministerio de Justicia y del Derecho debían adecuar las áreas de sanidad de los establecimientos para asegurar unas condiciones mínimas de prestación del servicio⁷⁷. Finalmente, un último aspecto a destacar fueron las órdenes orientadas a involucrar a los entes territoriales en los cuales se hallaban ubicados los establecimientos, asunto que debía lograrse bajo el apoyo del Ministerio del Interior, de conformidad con el principio de colaboración armónica⁷⁸.

6.5. De la relación de ambas providencias con el presente caso

6.5.1. Como se observa, los supuestos fácticos de las dos sentencias previamente reseñadas son iguales a aquellos que motivan la revisión del presente caso. En efecto, se trata de una violación masiva y múltiple de los derechos fundamentales de la población reclusa de varios establecimientos carcelarios y penitenciarios, por una situación estructural que envuelve: hacinamiento; deficiencias en infraestructura y en las condiciones sanitarias; falta de servicios asistenciales de salud; dificultades de acceso a las posibilidades de resocialización de la pena (trabajo, estudio y recreación); carencia de lugares para ejercer el derecho a la visita íntima o conyugal;

deberán presentar un informe y un plan de acción para cubrir las necesidades insatisfechas, que en todo caso no podrá superar los dos (2) años para su ejecución total (...)

⁷⁵ Textualmente, se señaló: “**Vigésimo séptimo.- Ordenar** al INPEC y a la USPEC, por intermedio de sus representantes legales o de quienes hagan sus veces y de acuerdo a sus respectivas competencias, que, previo análisis de las necesidades en cada uno de los 16 centros penitenciarios sobre los que versa esta sentencia, valorados a través del número actual de reclusos, pongan a disposición de los internos una cantidad razonable de duchas y baterías sanitarias, en óptimo estado de funcionamiento, en un lapso de tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia”.

⁷⁶ Así, se dispuso que: “**Vigésimo octavo.- Ordenar** al INPEC, a la USPEC y a los directores [de los establecimientos que] aseguren las condiciones para que los internos puedan tener visitas conyugales en condiciones de higiene e intimidad, conforme lo precisado en esta sentencia, en un lapso de un (1) año contado a partir de la notificación de esta sentencia”.

⁷⁷ Puntualmente, en la providencia se ordenó: “**Vigésimo quinto.- Ordenar** al INPEC, a la USPEC y al Ministerio de Justicia y del Derecho, por intermedio de sus representantes legales o quienes hagan sus veces y de acuerdo a sus respectivas competencias, que en un término de un (1) año a partir de la notificación de esta sentencia, adecúen todas las áreas de sanidad de los 16 establecimientos de reclusión bajo estudio para que se cumplan con las **condiciones mínimas de prestación del servicio de salud** propuestas en el fundamento 92 y 156 de la presente providencia. Para efectos de lo anterior podrán solicitar la colaboración del caso a los demás Ministerios del Gobierno Nacional y a los entes territoriales involucrados”.

⁷⁸ En la sentencia se dispuso: “**Vigésimo tercero.- Ordenar** al Ministerio de Justicia y del Derecho, con apoyo del Ministerio del Interior, por intermedio de su representante legal o quien haga sus veces, que en el término de un (1) mes contado a partir de la notificación de esta sentencia, que integre, si aún no lo ha realizado, a los entes territoriales involucrados en las presentes acciones de tutela, al proceso de formación y adecuación que está adelantando ese Ministerio, de acuerdo a lo establecido en la Ley 65 de 1993 y sus reformas (...)” A lo cual se sumó: “**Vigésimo cuarto.- Instar** a los Municipios (...) para que emprendan todas las acciones administrativas, presupuestales y logísticas necesarias para involucrarse efectivamente en el proceso seguido, por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho, para cumplir con las obligaciones consagradas en la Ley 65 de 1993, sus modificaciones y las órdenes que surjan de esta providencia”.

déficit en la prestación de los servicios públicos, especialmente, en lo que atañe al agua; y reclusión con-junta e indistinta de las personas condenadas y aquellas sujetas a medidas de aseguramiento privativas de la libertad. Por ello, no cabe duda que los casos objeto de estudio se enmarcan dentro del ECI declarado mediante la Sentencia T-388 de 2013⁷⁹, que fue reiterado en la Sentencia T-762 de 2015⁸⁰.

6.5.2. Lo anterior implica tener en cuenta las consideraciones que allí se expusieron en torno a la relación de especial sujeción en que se hallan los reclusos y a los deberes del Estado que surgen de tal situación, entre los cuales se destaca la obligación de garantizar el derecho constitucional a estar privado de la libertad en condiciones respetuosas de un mínimo vital de dignidad. Sin embargo, en esta oportunidad, no cabe abordar nuevamente el examen de los problemas estructurales que dieron origen a la declaratoria del ECI, ni tampoco reproducir las *órdenes generales* que se profirieron con miras a conseguir –paulatinamente– su superación, pues debe entenderse que los asuntos que aquí se revisan son una manifestación concreta y adicional del escenario de violación masiva de derechos que ya fue abordado, más aún cuando muchas de esas órdenes deben ser satisfechas de acuerdo con el mandato de progresividad, que subyace en la generación e implementación de una política criminal acorde con los postulados del Estado Social de Derecho. Por ello, en el caso bajo examen, se reitera que la Sala se abstendrá de referirse de nuevo a cada uno de los elementos tratados en las sentencias aludidas, al igual que a las órdenes generales dadas en esa oportunidad.

No obstante, en ambas providencias, también se dijo que lo anterior no exime a la autoridad judicial de adoptar, en el caso *sub-judice*, las órdenes concretas que resulten necesarias para solventar situaciones puntuales que puedan ser reparadas en el corto plazo, frente a ello el juez de tutela tiene que verificar si existe la violación alegada, informar y comunicar sobre su ocurrencia a las autoridades competentes para el seguimiento de las decisiones adoptadas en virtud del ECI, y disponer de las medidas inmediatas que sean indispensables para asegurar la vigencia de los derechos fundamentales vulnerados. Con base en estas consideraciones, la Sala procederá a resolver el asunto sometido a revisión.

VII. DEL CASO SOMETIDO A REVISIÓN

7.1. De la procedencia de la acción de tutela en el caso concreto

7.1.1. En cuanto a la *legitimación en la causa por activa*, cabe destacar que toda persona puede encausar una acción de tutela, ya sea directamente o por interpuesta persona, con miras a asegurar la protección de sus derechos fundamentales⁸¹. Esta última posibilidad admite diferentes escenarios de

⁷⁹ M.P. María Victoria Calle Correa.

⁸⁰ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁸¹ El artículo 86 de la Constitución Política establece que: “*Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí*

actuación, como lo son el ejercicio de la acción a través de un representante legal, de un apoderado judicial, de la agencia oficiosa o de las atribuciones especiales que se otorgan a la Defensoría del Pueblo.

Precisamente, esta Corporación ha señalado que cabe el uso de la acción de amparo a través de los funcionarios que representan al citado organismo del Ministerio Público, en cumplimiento de su misión constitucional de velar por la guarda y promoción de los derechos fundamentales (CP art. 282). Bajo este supuesto, el artículo 46 del Decreto 2591 de 1991 permite su actuación en dos hipótesis. La primera, cuando la persona interesada se lo solicite y, la segunda, cuando los interesados se hallen en una situación de desamparo e indefensión. Esta última posibilidad se activa, como se advirtió en la Sentencia T-331 de 1997⁸², sin tener que exhibir un poder dado por la(s) persona(s) afectada(s), pues de lo que se trata es de velar por la protección efectiva de los derechos de quienes por alguna razón no pueden promover su propia defensa o tienen mayores limitaciones o barreras que dificultan su acceso al sistema judicial.

Así, por ejemplo, se ha avalado la actuación de defensores o personeros para defender los derechos de grupos en estado de vulnerabilidad, como ocurrió en la Sentencia T-1102 de 2000⁸³, en la que se estableció que existía legitimación en la causa por activa, cuando se actuaba en representación de estudiantes afectados por la falta de nombramiento de docentes.

A lo anterior cabe agregar que, para que proceda la acción de tutela ante la violación masiva de derechos fundamentales de un número plural de personas representadas por un agente del Ministerio Público, como lo ha reiterado la jurisprudencia constitucional, es preciso que los sujetos presuntamente afectados se encuentren individualizados o sean fácilmente determinables⁸⁴, toda vez que el amparo se justifica como un medio de defensa personal y no colectivo, que responde a la violación concreta del derecho subjetivo de una persona.

En el caso bajo examen, el Defensor Regional Nariño promueve la acción de tutela en defensa de los derechos a la vida, a la integridad personal, a la dignidad humana, al trabajo, a la salud y a la educación de los internos que se encuentran en los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios de Mediana Seguridad de Pasto, Ipiales, Tumaco, Túquerres y La Unión, respecto de los cuales, en criterio de esta Corporación, se considera que existe una *situación de indefensión*, por la dificultad que tienen para plantear directamente un conflicto que surge de una falla estructural del sistema carcelario, que genera

misma o por quien actúe en su nombre, la protección de sus derechos constitucionales fundamentales (...)". Igualmente, en el Decreto 2591 de 1991 se dispone lo siguiente: "**Artículo 10. Legitimidad e interés.** La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. // También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. // También podrán ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales."

⁸² M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁸³ M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁸⁴ Véanse, entre otras, las Sentencias T-078 de 2004, T-249 de 1015 y T-579 de 2015.

barreras para acceder a la justicia ordinaria y obtener una pronta solución de cara a las condiciones en que se encuentran privados de la libertad. Por lo demás, se trata de personas que sí son determinables, ya que el amparo se orienta exclusivamente a las personas reclusas en dichos centros, en relación con las cuales se predica el déficit de protección en su mínimo vital de dignidad. Por ello, en la medida en que el amparo se ajusta a las labores misionales de la Defensoría del Pueblo, esta Sala considera que está plenamente acreditada la legitimación por activa.

7.1.2. Respecto de la *legitimación por pasiva*, el artículo 86 del Texto Superior establece que la acción de tutela tiene por objeto la protección efectiva e inmediata de los derechos fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas⁸⁵ o por el actuar de los particulares, en los casos previstos en la Constitución y en la ley⁸⁶. En este contexto, según lo señalado de manera reiterada la Corte, en lo que respecta a esta modalidad de legitimación es necesario acreditar dos requisitos, por una parte, que se trate de uno de los sujetos respecto de los cuales procede el amparo; y por la otra, que la conducta que genera la vulneración o amenaza del derecho fundamental se pueda vincular, directa o indirectamente, con su acción u omisión⁸⁷.

En el asunto objeto de estudio, no cabe duda de que se satisface este requisito de procedencia, en primer lugar, porque la mayoría de las entidades demandadas tienen la condición de autoridades públicas⁸⁸ y la única ajena a tal condición, esto es, Caprecom EPS, corresponde a un particular que se encarga de la prestación del servicio público de salud, respecto del cual la acción resulta igualmente procedente, en virtud de lo previsto en el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991⁸⁹; y en segundo lugar, porque la presunta vulneración de los derechos que se invocan guarda relación con las atribuciones y deberes que se encuentran a cargo de los entes demandados, con miras a garantizar el mínimo vital de dignidad de la personas privadas de la libertad. Por lo anterior, se entiende que está plenamente acreditado el requisito de legitimación por pasiva.

Ahora bien, cabe aclarar que, respecto de Caprecom EPS, desde el 31 de marzo de 2016, no tiene competencia ni facultades para prestar el servicio de salud. Precisamente, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 66 de la

⁸⁵ Decreto 2591 de 1991, arts. 1 y 13.

⁸⁶ El artículo 42 del Decreto 2591 de 1991 consagra las hipótesis de procedencia de la acción de tutela contra particulares.

⁸⁷ Sobre el particular, en la Sentencia T-1001 de 2006, M.P. Jaime Araujo Rentería, se expuso que: “*la legitimación en la causa como requisito de procedibilidad exige la presencia de un nexo de causalidad entre la vulneración de los derechos del demandante y la acción u omisión de la autoridad o el particular demandado, vínculo sin el cual la tutela se torna improcedente (...)*”.

⁸⁸ Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Gobernación de Nariño, INPEC, USPEC, alcaldías de Pasto, Ipiales, Tumaco, Túquerres y La Unión, y los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios de Mediana Seguridad de Pasto, Ipiales, Tumaco, Túquerres y La Unión.

⁸⁹ Sobre el particular, la norma en cita dispone que: “**Artículo 42.- Procedencia.** La acción de tutela procederá contra acciones u omisiones de particulares en los siguientes casos: (...) 2.- Cuando aquél contra quien se hubiere hecho la solicitud esté encargado de la prestación del servicio público de salud. (...)”.

Ley 1709 de 2014⁹⁰, la USPEC suscribió el 23 de diciembre de 2015, el contrato de fiducia mercantil No. 363 (3-1-40993) con el consorcio Fondo de Atención en Salud a la PLL 2015, cuyo objeto consiste en “*administrar y pagar con los recursos dispuestos por el fideicomitente en el Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad*”. En virtud de lo anterior, es importante señalar que, por una parte, (i) cualquier problema o inconveniente de coordinación que exista en los cambios derivados de la implementación de los nuevos prestadores del servicio de salud no puede usarse como pretexto para imponer barreras a los usuarios de dicho servicio, a quienes, en todo caso,

⁹⁰ “**Artículo 105. Servicio médico penitenciario y carcelario.** El Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) deberán 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, financiado con recursos del Presupuesto General de la Nación. Este modelo tendrá como mínimo una atención intramural, extramural y una política de atención primaria en salud. // La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) será la responsable de la adecuación de la infraestructura de las Unidades de Atención Primaria y de Atención Inicial de Urgencias en cada uno de los establecimientos Penitenciarios y Carcelarios en los cuales se prestará la atención intramural, conforme a los que establezca el modelo de atención en salud del que trata el presente artículo. // **Parágrafo 1.-** Créase el Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica, el cual estará constituido por recursos del Presupuesto General de la Nación. Los recursos del Fondo serán manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta, en la cual el Estado tenga más del 90% del capital. Para tal efecto, la Unidad Administrativa de Servicios Penitenciarios y Carcelarios suscribirá el correspondiente contrato de fiducia mercantil, que contendrá las estipulaciones necesarias para el debido cumplimiento del presente artículo y fijará la comisión que, en desarrollo del mismo, deberá cancelarse a la sociedad fiduciaria, la cual será una suma fija o variable determinada con base en los costos administrativos que se generen. // **Parágrafo 2.-** El Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, 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 en virtud del presente artículo. // El Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad tendrá los siguientes objetivos: // **1.** Administrar de forma eficiente y diligente los recursos que provengan del Presupuesto General de la Nación para cubrir con los costos del modelo de atención en salud para las personas privadas de la libertad. // **2.** Garantizar la prestación de los servicios médico-asistenciales, que contratará con entidades de acuerdo con instrucciones que imparta el Consejo Directivo del Fondo. // **3.** Llevar los registros contables y estadísticos necesarios para determinar el estado de la prestación del servicio de salud y garantizar un estricto control del uso de los recursos. // **4.** Velar porque todas las entidades deudoras del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, cumplan oportunamente con el pago de sus obligaciones. // **Parágrafo 3.-** En el contrato de fiducia mercantil a que se refiere el parágrafo 1o del presente artículo, se preverá la existencia de un Consejo Directivo del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, integrado por los siguientes miembros: – El Ministro de Justicia y del Derecho o el Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa, quien lo presidirá. // – El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado. // – El Ministro de Salud y Protección Social o su delegado. // – El Director de la Unidad Administrativa de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, entidad que ejercerá la Secretaría Técnica del Consejo Directivo. // – El Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC). // – El Gerente de la entidad fiduciaria con la cual se contrate, con voz pero sin voto. // **Parágrafo 4.-** El Consejo Directivo del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad tendrá las siguientes funciones: – Determinar las políticas generales de administración e inversión de los recursos del Fondo, velando siempre por su seguridad, adecuado manejo y óptimo rendimiento. // – Analizar y recomendar las entidades con las cuales celebrará los contratos para el funcionamiento del Fondo. // – Velar por el cumplimiento y correcto desarrollo de los objetivos del Fondo. // – Determinar la destinación de los recursos y el orden de prioridad conforme al cual serán atendidas las prestaciones en materia de salud frente a la disponibilidad financiera del Fondo, de tal manera que se garantice una distribución equitativa de los recursos. // – Revisar el presupuesto anual de ingresos y gastos del Fondo y remitirlo al Gobierno Nacional para efecto de adelantar el trámite de su aprobación. // – Las demás que determine el Gobierno Nacional. // **Parágrafo 5.-** Los egresados de los programas de educación superior del área de la Salud podrán, previa reglamentación que se expida para tal fin dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley, llevar a cabo su servicio social obligatorio creado por la Ley 1164 de 2007 en los establecimientos penitenciarios y carcelarios. El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará el diseño, dirección, coordinación, organización y evaluación del servicio social que se preste en estas condiciones. // **Parágrafo transitorio.-** Mientras entra en funcionamiento el modelo de atención de que trata el presente artículo, la prestación de los servicios de salud de las personas privadas de la libertad deberá implementarse de conformidad con lo establecido en los parágrafos 1o a 5o del presente artículo, de forma gradual y progresiva. En el entretanto, se seguirá garantizando la prestación de los servicios de salud de conformidad con las normas aplicables con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley.”

se les debe garantizar su prestación de forma oportuna, permanente y continua; y por la otra, (ii) que de impartirse órdenes específicas en temas de salud a los establecimientos penitenciarios, las mismas deben darse al USPEC, para que en ejercicio de sus facultades legales, previa coordinación con el INPEC⁹¹ y demás entes encargos de la prestación directa del servicio, adopte la solución que corresponda.

7.1.3. También se satisface el *requisito de inmediatez*⁹², pues las violaciones que se invocan respecto de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, se derivan de una falla estructural, permanente y continua, que se ha venido presentado desde el año 2009 en los cinco establecimientos penitenciarios y carcelarios del departamento de Nariño⁹³, tal como se constata en los informes defensionales que fueron acompañados como prueba⁹⁴. En este contexto, siguiendo la jurisprudencia reiterada de la Corte⁹⁵, es procedente el ejercicio de la acción de tutela frente a vulneraciones persistentes en el tiempo, como sucede en este caso, ya que la situación desfavorable que conduce al irrespeto de los derechos alegados conserva su carácter vigente y actual, sin importar que el hecho que se presenta como causa tenga un pasado remoto.

7.1.4. Finalmente, en cuanto a la *subsidiariedad*, es de anotar que la acción de tutela se encuentra consagrada como un mecanismo residual o subsidiario, por virtud del cual solo procede cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial. No obstante, aun existiendo otros instrumentos a los cuales puede acudir el accionante, la jurisprudencia de la Corte ha admitido que la acción de tutela está llamada a prosperar, cuando se acredita que los mismos (i) no son lo suficientemente expeditos para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, evento en el cual se otorgará un amparo transitorio⁹⁶; o (ii) no son lo suficientemente idóneos y eficaces para brindar un amparo

⁹¹ El numeral 3 del artículo 19 del Decreto 4151 de 2011 dispone que: “*Son funciones de la Subdirección de Atención en Salud [del INPEC] las siguientes: (...) 3. Realizar las acciones necesarias para la vinculación al Sistema General de Seguridad Social en Salud y la gestión del aseguramiento (riesgo en salud, prestación de servicios, garantía de calidad y financiamiento), que reconozca las necesidades diferenciales de la población privada de la libertad, en coordinación con las autoridades competentes*”.

⁹² Al respecto, cabe señalar que la procedibilidad de la acción de tutela también exige que su interposición se haga dentro de un plazo razonable, contabilizado a partir del momento en el que se generó la vulneración o amenaza de un derecho fundamental, de manera que el amparo responda a la exigencia constitucional de ser un instrumento judicial de aplicación inmediata y urgente (CP art. 86), con miras a asegurar la efectividad concreta y actual del derecho objeto de violación o amenaza.”

⁹³ Los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios de Mediana Seguridad de Pasto, Ipiales, Tumaco, Túquerres y La Unión.

⁹⁴ Véase, al respecto, el acápite 4.1 de esta providencia.

⁹⁵ Véase, al respecto, las Sentencias T-502 de 2011, T-844 de 2011 y T-663 de 2012.

⁹⁶ El artículo 86 del Texto Superior dispone que: “(...) *Esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. (...)*” La jurisprudencia constitucional ha establecido que la acción de tutela procede como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, cuando se presenta una situación de amenaza de vulneración de un derecho fundamental susceptible de concretarse y que pueda generar un daño irreversible. Para determinar la configuración de un perjuicio irremediable, en criterio de este Tribunal, deben concurrir los siguientes elementos: (i) el perjuicio ha de ser inminente, es decir, que está por suceder; (ii) las medidas que se requieren para conjurarlo han de ser urgentes; (iii) el perjuicio debe ser grave, esto es, susceptible de generar un daño trascendente en el haber jurídico de una persona; y (iv) exige una respuesta impostergable para asegurar la debida protección de los derechos comprometidos. Véanse, entre otras, las Sentencias C-225 de 1993 y T-808 de 2010.

integral, caso en el cual la tutela procederá como mecanismo definitivo de protección⁹⁷.

En el asunto bajo examen, la acción de tutela resulta procedente como mecanismo definitivo de protección de los derechos fundamentales, porque las personas privadas de la libertad, en los cinco centros penitenciarios y carcelarios del departamento de Nariño, no cuentan con otro medio idóneo y efectivo para evitar que continúen las condiciones que, de manera estructural y sistemática, están generando la violación de sus derechos. En efecto, a pesar de que individualmente se pueden controvertir aspectos vinculados con las condiciones de reclusión, ya sea en sede administrativa⁹⁸ o judicial⁹⁹, lo cierto es que la grave situación que se presenta en dichos establecimientos, excluye la posibilidad de adoptar medidas particulares, dirigidas a cada sujeto en específico, cuyo alcance no soluciona las fallas orgánicas que han sido alegadas en esta providencia.

Por lo demás, si bien en algunos aspectos cabría la viabilidad de interponer una acción popular¹⁰⁰, su procedencia –en este caso– se ve desplazada por la acción de tutela, ya que la defensa judicial que se reclama, y que se constata en los hechos que le sirven de fundamento, prioriza el ámbito de protección de los derechos fundamentales, a partir del amparo que se solicita a la vida digna, a la integridad física, a la dignidad humana, al trabajo, a la salud, etc.¹⁰¹

7.2. Del examen del caso concreto

Una vez superado el estudio de procedencia de la acción de tutela, le compete a esta Sala verificar, en primer lugar, si se constata la trasgresión alegada en el

⁹⁷ Esta hipótesis de procedencia se deriva de lo previsto en el numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, conforme al cual: “*La acción de tutela no procederá: 1) Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante*”. Subrayado por fuera del texto original. Sobre esta regla constitucional, se pueden consultar, entre otras, las Sentencias T-287 de 1995, T-384 de 1998, T-554 de 1998, T-716 de 1999, SU-086 de 1999, T-156 de 2000, T-418 de 2000, T-815 de 2000, SU-1052 de 2000, T-482 de 2001, T-1062 de 2001, T-135 de 2002, T-500 de 2002, T-179 de 2003, T-1007 de 2012, T-885 de 2013, T-823 de 2014, T-568 de 2015 y T-740 de 2015. En cuanto al concepto de *eficacia*, la Corte ha señalado que el mismo consiste en que el mecanismo judicial este “*diseñado de forma tal que brinde oportunamente una protección al derecho*”. Sentencia T-113 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁹⁸ Sobre el particular, se puede acudir al ejercicio del derecho de petición en los términos regulados en el Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo.

⁹⁹ Así, por ejemplo, el artículo 51 de la Ley 65 de 1993, modificada por la Ley 1709 de 2014, autoriza a los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad para “*(...) hacer seguimiento a las actividades dirigidas a la integración social del interno. Para ello deberá conceptuar periódicamente sobre el desarrollo de los programas de trabajo, estudio y enseñanza*”; a la par de lo anterior, como atribución de la misma autoridad, se dispone “*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*”.

¹⁰⁰ Tal circunstancia podría ocurrir en relación con la prestación eficiente de los servicios públicos, al tenor de los literales h) y j) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

¹⁰¹ Al respecto, en la Sentencia T-306 de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo, esta Corporación advirtió que si bien en las Sentencias SU-1116 de 2001, T-219 de 2004, T-135 de 2008 y T-661 de 2012, se reconoció que “*la acción popular es el medio idóneo y eficaz para solicitar la protección de los derechos colectivos; cuando de los hechos se deriva la posible vulneración de derechos fundamentales, como es el caso particular, donde, además, se está debatiendo una posible afectación de sujetos de especial protección constitucional, es pertinente que el juez de tutela adelante un estudio de fondo sobre el caso y adopte una decisión tendiente a garantizar la protección de los derechos fundamentales afectados.*”

asunto bajo examen. En caso de que ello ocurra, en segundo lugar, deberá identificar el alcance de la violación y dictar las órdenes correspondientes para corregir la situación, con el propósito de asegurar la garantía del mínimo vital de dignidad de las personas privadas de la libertad. Ahora bien, en la medida en que el ECI tiene repercusión a nivel nacional, resulta innecesario que esta Sala de Revisión aborde nuevamente cada una de las aristas sobre las cuales se ha pronunciado este Tribunal, con miras a lograr su superación. De hecho, debe ser cuidadosa de las órdenes a impartir, pues podría incidir de forma negativa en el despliegue de la política criminal que, tras las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, se ha adelantado. Finalmente, y en caso de que ello resulte necesario, se dispondrá la comunicación de este fallo a las autoridades involucradas en el seguimiento del ECI, para que incluyan en el ejercicio de sus competencias a los establecimientos penitenciarios y carcelarios que dan origen a la presente acción.

Para solventar cada uno de estos pasos, la Sala se referirá inicialmente a los elementos fácticos del caso, para constatar si se presenta o no la vulneración alegada. A partir de allí y si a ello hay lugar, se agotará el examen del resto de temas propuestos.

7.3. Verificación de la vulneración alegada

7.3.1. Como se infiere de los antecedentes de esta providencia, a partir de los informes realizados por la Defensoría del Pueblo sobre los cinco establecimientos penitenciarios y carcelarios objeto de este proceso, es posible advertir que en ellos existe un hacinamiento alarmante; problemas en su infraestructura; falta de lugares y elementos para que los internos descansen; insuficiencia de baños y duchas para las necesidades de los reclusos; falta de oportunidades para redimir la pena (trabajo, educación y recreación); ausencia de sitios para realizar la visita íntima; déficit en la prestación de servicios de salud por falta de personal idóneo para atender a los reclusos y/o ausencia de insumos y medicinas; problemas en la prestación de los servicios de energía eléctrica, agua y comunicaciones; y privación indistinta de la libertad entre condenados y sindicados.

7.3.2. En efecto, en los hechos de la demanda, se puso de presente el informe defensorial de la Regional Nariño del año 2009 sobre la situación de dichos establecimientos, en el que se observan múltiples fotografías en las que se ve el pésimo estado de la infraestructura. Igualmente se exponen las cifras de hacinamiento y se denuncia el déficit en la prestación de servicios, como ocurre con la salud, por la ausencia de medicamentos y/o personal idóneo para atender a las personas privadas de la libertad.

Luego, en el informe elaborado por la misma entidad para el año 2012 no se muestra una mejoría. De hecho, en él se enfatiza la imposibilidad de adelantar actividades tendientes a la resocialización o a la redención de la pena bajo las condiciones expuestas¹⁰²; al mismo tiempo, se refiere a la inexistencia de

¹⁰² Cuaderno 1, folios 98 a 161.

lugares para las visitas íntimas e incluso a las dificultades que tienen los reclusos para pernoctar en condiciones de dignidad, pues han llegado a tener que dormir en los comedores o en el suelo.

La misma información se desprende de las actas correspondientes a las inspecciones judiciales realizadas en los establecimientos penitenciarios y carcelarios durante ese año¹⁰³. En ellas, las autoridades judiciales, además de reiterar la situación descrita, en especial el hacinamiento, indicaron que las baterías sanitarias son insuficientes, alertan sobre el manejo del agua y aluden a la reclusión indistinta de sindicados y condenados. Así las cosas, es claro que, para el momento en el cual fue instaurada la acción de tutela, la situación en los establecimientos penitenciarios y carcelarios de La Unión, Túquerres, Ipiales, Tumaco y Pasto era crítica, y que ella obedecía a un asunto estructural comprendido bajo la denominación del ECI.

Esa situación se pudo ratificar con las inspecciones judiciales adelantadas en julio de 2015¹⁰⁴, en donde se aprecia que la crítica situación continúa vigente, pues se reitera el problema de hacinamiento, el déficit en infraestructura y las dificultades en la prestación del servicio de salud. A ello se agrega las deficientes condiciones de las redes de acueducto y alcantarillado, más los inconvenientes en el suministro de servicios básicos como el agua potable y la energía eléctrica.

7.3.3. Dentro del proceso, las autoridades públicas demandadas, al momento de ejercer su derecho de defensa, no desconocieron la gravedad de la situación expuesta. En su mayoría, la describieron como crítica, y aceptaron no solo la falta de lugares idóneos para la realización de la visita íntima, sino también que la prestación del servicio de salud era deficiente, tanto por la falta de personal como por la carencia de insumos y/o medicamentos para atender las necesidades de la población reclusa. Se aludió, igualmente, a las dificultades existentes para brindar oportunidades de educación y trabajo con el fin de contribuir a la resocialización o a la redención de la pena, y se aceptó la existencia de dificultades en la prestación de servicios como el acueducto y alcantarillado.

La mayoría de las razones que se invocaron para oponerse al amparo, según se explicó en el acápite de antecedentes, se agruparon en problemas de legitimación y subsidiaridad, los cuales fueron superados en el examen de procedencia de la acción, aunado a que las transgresiones expuestas, corresponden a fallas estructurales, las cuales exigen una respuesta armónica por parte de varias de las entidades demandadas, como se advirtió en las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015.

7.3.4. En desarrollo de lo anterior, se colige que la situación en que viven las personas privadas de la libertad de los cinco centros de reclusión mencionados es contraria a la dignidad humana, a la vida en condiciones dignas, a la integridad personal, a la salud y a la reintegración social. En otras palabras, es

¹⁰³ Cuaderno 1, folios 308 a 315; cuaderno 2, folios 19 y 20, 218 a 225, y 245 a 258, 315 a 328.

¹⁰⁴ Cuaderno 5, folios 104 a 111, 113 a 115, 124 127, 130 a 133, 169 a 171, 198 a 203, y 226 a 292.

claro que la trasgresión de los derechos fundamentales se presenta no solo por lo que obra en los medios probatorios, sino también por lo que se admite en la contestación de varias de las entidades demandadas. En este orden de ideas, y a partir de lo descrito, es claro que el derecho de toda persona privada de la libertad a estar recluido en condiciones respetuosas de un mínimo vital de dignidad está siendo trasgredido, por los problemas de hacinamiento que existen, por las carencias de infraestructura que fueron demandadas, por las dificultades de acceso a los servicios públicos y a una apropiada prestación del servicio de salud, por los inconvenientes para realizar la visita íntima y, sobre todo, por la imposibilidad de participar en actividades para redimir la pena.

Sin embargo, como quiera que la situación descrita obedece a una falla estructural que, como se vio, condujo a la declaratoria del ECI en la Sentencia T-388 de 2013¹⁰⁵, el cual fue reiterado en la Sentencia T-762 de 2015¹⁰⁶, no cabe volver a proferir *órdenes generales* distintas a las allí previstas, por lo que el amparo se ha de enfocar en la adopción de *medidas puntuales* que permitan morigerar, en el corto plazo, las condiciones que conducen a la violación del mínimo vital de dignidad previamente descrito en esta sentencia. Con tal fin, no resulta posible responsabilizar exclusivamente a una entidad, ya que el conjunto de obligaciones y deberes que existen frente a las personas privadas de la libertad, se predicen, en general, de las autoridades que integran el Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario¹⁰⁷.

7.4. Decisiones a adoptar

7.4.1. Como se expuso en líneas precedentes, en las sentencias reiteradas, se ahondó en la necesidad de implementar una política criminal acorde con el Estado Social de Derecho, que incida favorablemente en la superación del ECI. Con tal objetivo, se fijaron estándares mínimos para que dicha política fuera respetuosa de los derechos humanos y también se indicó que la misma debe ser gradual, verificable, preventiva, sustentada en elementos empíricos, coherente y sostenible. Esta Sala considera innecesario transcribir nuevamente dichos estándares, los cuales, en su mayoría, se encuentran agrupados en la Sentencia T-762 de 2015¹⁰⁸.

Con todo, tras la declaratoria de la trasgresión de los derechos fundamentales que en esta sentencia se realiza, como ya se advirtió, es claro que se requiere la adopción de *órdenes puntuales* para superar la situación en la que se halla la población privada de la libertad en el corto plazo. Para tal efecto, debe tenerse en cuenta que el contexto carcelario y penitenciario se encuentra en constante cambio, por una parte, por la ejecución de las órdenes generales dispuestas para la superación del ECI; y por la otra, por la adopción de políticas públicas autónomas que, con la misma finalidad, se expidan por las autoridades que integran el Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario.

¹⁰⁵ M.P. María Victoria Calle Correa.

¹⁰⁶ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁰⁷ Sobre el particular se puede consultar lo dispuesto en los artículos 14 y subsiguientes del Código Penitenciario y Carcelario.

¹⁰⁸ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Véase, al respecto, el acápite 124 y subsiguientes.

7.4.2. No obstante, antes de proceder en tal sentido, la Sala se referirá a las decisiones de instancia adoptadas por las autoridades judiciales y los motivos por los cuales ellas no pueden ser confirmadas. En cuanto al fallo del Tribunal Superior del Distrito Judicial de San Juan de Pasto, se aprecia que esta autoridad encontró que la masiva vulneración de los derechos fundamentales de la población reclusa requería la adopción no solo de imperativos que condujeran al mejoramiento de la infraestructura de los centros penitenciarios y carcelarios objeto de la tutela, sino también medidas concretas en relación con la prestación del servicio de salud y el resto de vicisitudes alegadas. Por ello, ordenó la elaboración de un plan de construcción y refacción carcelaria, luego de lo cual, una vez dichas mejoras estuviesen disponibles, debía procederse con la separación de sindicados y condenados. Igualmente, se impuso a los entes territoriales la adopción de medidas para crear y mantener centros de reclusión propios; se prescribió a cargo de Caprecom la prestación integral del servicio de salud; se ordenó a las alcaldías municipales realizar las acometidas necesarias para la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado y se decretó a cargo del INPEC la obligación de adelantar las gestiones para aprovisionar los centros con el servicio de telefonía. Por último, se dispuso que esta entidad debía responsabilizarse de la creación y/o mantenimiento de los espacios físicos para que los reclusos pudieran acceder a programas con fines de resocialización.

A pesar de que dicha autoridad judicial evidenció, de manera correcta, la necesidad de adoptar medidas para superar las condiciones que se presentaban en los cinco establecimientos penitenciarios y carcelarios que motivan esta acción de tutela, no es posible reiterar dichas órdenes, pues las mismas pueden incidir en la materialización de lo dispuesto en las Sentencias T-388 de 2013¹⁰⁹ y T-762 de 2015¹¹⁰, al tratarse de asuntos que fueron objeto de las medidas dispuestas para superar el ECI, a partir de la adopción de medidas de mediano y largo plazo.

Por su parte, en relación con la decisión de segunda instancia, la cual se profirió por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, este Tribunal encuentra que no le asiste razón a dicha autoridad para declarar que el amparo solicitado resulta improcedente, al entender que el asunto debía ser remitido a esta Corporación para que adelantara el seguimiento de la Sentencia T-153 de 1998. En efecto, como previamente se indicó, en la Sentencia T-388 de 2013 se declaró un nuevo ECI, pues aquél observado 15 años antes, se entendió como superado. Además, en la misma providencia, se hizo referencia a que esta Corporación no preservó competencia para conocer eventuales solicitudes de cumplimiento, por lo que no cabe el argumento expuesto.

Por lo anterior, en la parte resolutive de esta providencia, se revocará la sentencia proferida el 19 de diciembre de 2012 por la Sala de Casación Penal, Sala de Decisión de tutelas Número 2, de la Corte Suprema de Justicia, que declaró improcedente el amparo solicitado por el Defensor del Pueblo, Regio-

¹⁰⁹ M.P. María Victoria Calle Correa.

¹¹⁰ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

nal Nariño, en su lugar, como ya se advirtió y dentro del marco de protección que se reclama, se ampararan los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital, a la salud, a la integridad personal, a la intimidad y a la resocialización de las personas privadas de la libertad que se encuentran recluidas en los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios de Mediana Seguridad de Pasto, Ipiiales, Tumaco, Túquerres y La Unión.¹¹¹

7.5. Órdenes a adoptar

7.5.1. Con el fin de lograr el amparo de los derechos fundamentales que en esta sentencia se protegen, es preciso adoptar medidas que resulten armónicas con las *órdenes generales* derivadas del conjunto sistemático y coordinado de acciones que fueron dispuestas en las mencionadas Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015. Como se ha advertido, en dichas providencias se decretaron varias medidas de mediano y largo plazo, cuyo propósito es superar el ECI que existe en el Sistema Penitenciario y Carcelario del país. En consecuencia, es posible que las condiciones que actualmente se presentan en los establecimientos penitenciarios y carcelarios objeto de este proceso hayan variado y a fin de incidir favorablemente en la salvaguarda de los derechos de las personas privadas de la libertad, se requiera de información reciente para esclarecer las acciones que caben en el corto plazo.

7.6.2. Por tal razón, como primera medida, la Sala ordenará que a través de los funcionarios designados por la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, en conjunto con los representantes del INPEC, la USPEC, las Alcaldías y las Personerías Municipales de Pasto, Ipiiales, Tumaco, Túquerres y La Unión, previa coordinación con los Directores de los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios de Mediana Seguridad de los citados municipios, se haga una visita a sus instalaciones y constaten la situación que en ellos se vive actualmente, con el fin de adoptar, si es necesario, un plan de atención prioritaria.

La vinculación de estas autoridades encuentra respaldo en las consideraciones y órdenes decretadas en las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, así como en el marco legal y reglamentario sobre la materia. Precisamente, en relación con la Defensoría, la Procuraduría y las Personerías basta con señalar que, por mandato constitucional y legal, dentro de sus funciones se encuentra la de velar por la defensa de los derechos humanos y asegurar su efectiva protección¹¹². De ahí que, en la medida en que se evidenció que las condiciones en que viven los reclusos de los cinco establecimientos penitenciarios y carcelarios objeto de este proceso son contrarias a la dignidad humana, cabe concluir que a las referidas autoridades les compete adoptar acciones para superar dicha situación.

¹¹¹ Cabe aclarar que aun cuando se invocaron derechos como la educación y el trabajo, los mismos son objeto de amparo, en el caso de las personas privadas de la libertad, a través de un concepto más amplio como lo es la resocialización. De igual manera, la protección que se solicita a la seguridad social se circunscribe a la salvaguarda del derecho a la salud. Por último, la salvaguarda del derecho a la intimidad, en este caso, se vincula con el acceso efectivo a la visita íntima.

¹¹² CP arts. 277 y 282.

Por su parte, en cuanto al INPEC, de conformidad con los artículos 14 y 16 del Código Penitenciario y Carcelario¹¹³, así como siguiendo lo dispuesto en el Decreto 4151 de 2011¹¹⁴, no existe duda de que es la entidad responsable de la ejecución de la pena privativa de la libertad impuesta a través de una sentencia penal condenatoria, al igual que de las medidas de aseguramiento, por lo que le asiste el control y la dirección sobre las condiciones en que se realiza dicha ejecución. Ello incluye, entre otras, (i) la dirección y vigilancia de los establecimientos penitenciarios¹¹⁵; (ii) la determinación de las necesidades en materia de infraestructura¹¹⁶; (iii) la coordinación en la ejecución de las políticas encaminadas al respeto de la dignidad humana y de los derechos universalmente reconocidos¹¹⁷; (iv) la implementación de los servicios de atención en salud, incluyendo las gestiones para realizar la vinculación al Sistema General de Seguridad Social en Salud¹¹⁸; y (v) la definición de estrategias para la formación y desarrollo de competencias en la productividad y generación de ingresos¹¹⁹.

Aunado a lo anterior, los directores de los centros penitenciarios y carcelarios, de conformidad con la Ley 65 de 1993, son los jefes de gobierno interno de cada uno de estos planteles, por lo que deben intervenir en la solución de la situación en comento¹²⁰. En cuanto a la USPEC, el Decreto 4150 de 2011¹²¹ establece que su objeto “[es] gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de los servicios, la infraestructura y brindar el apoyo logístico y administrativos requeridos para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del [INPEC]”. De allí que, a juicio de Sala, igualmente le compete asumir acciones en la solución de la situación planteada.

Finalmente, en lo que atañe a las alcaldías municipales, el artículo 17 de la Ley 65 de 1993 les impone la obligación de administrar y sostener las cárceles para personas detenidas preventivamente y condenadas por

¹¹³ “**Artículo 14.-** Corresponde al Gobierno Nacional por conducto del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, la ejecución de la pena privativa de la libertad impuesta a través de una sentencia penal condenatoria, el control de las medidas de aseguramiento, del mecanismo de seguridad electrónica y de la ejecución del trabajo social no remunerado”. “**Artículo 16.-** Los establecimientos de reclusión del orden nacional serán creados, fusionados, suprimidos, dirigidos y vigilados por el INPEC. // El INPEC, en coordinación con la USPEC, determinará los lugares donde funcionarán dichos establecimientos. // Cuando se requiera hacer traslado de condenados el director del INPEC queda facultado para hacerlo dando previo aviso a las autoridades competentes. // Se faculta al Ministerio de Hacienda y Crédito Público asignar los recursos suficientes a la USPEC para la creación, organización y mantenimiento de los establecimientos de reclusión. // **Parágrafo 1.-** Todos los nuevos centros de reclusión contarán con un perímetro de aislamiento de por lo menos 200 metros de distancia de cualquier desarrollo urbano. // **Parágrafo 2.-** Todos los establecimientos de reclusión deberán contar con las condiciones ambientales, sanitarias y de infraestructura adecuadas para un tratamiento penitenciario digno.”

¹¹⁴ “Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, y se dictan otras disposiciones”.

¹¹⁵ Ley 65 de 1993, art. 22.

¹¹⁶ Decreto 4151 de 2011, art. 2, núm. 16.

¹¹⁷ Decreto 4151 de 2011, art. 8, núm. 11.

¹¹⁸ Decreto 4151 de 2011, art. 19, núm. 3.

¹¹⁹ Decreto 4151 de 2011, art. 22, núm. 1.

¹²⁰ De conformidad con el artículo 36 del Código Penitenciario y Carcelario: “El director de cada centro de reclusión es el jefe de gobierno interno. Responderá ante el director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario del funcionamiento y control del establecimiento a su cargo (...)”.

¹²¹ Por el cual se crea la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –SPC, se determina su objeto y estructura.

contravenciones¹²². En este sentido, como quiera que está demostrado que en los planteles objeto de esta sentencia, se presenta el fenómeno de la reclusión indistinta de personas sindicadas y condenadas, es innegable que también deben intervenir en la solución de esta causa.

7.6.3. En la labor previa de verificación, el INPEC, la USPEC, las Alcaldías y los directores de los Centros Penitenciarios y Carcelarios demandados deberán informar a los funcionarios designados por la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, el nivel actual de implementación y desarrollo de las órdenes adoptadas en las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, respecto de cada uno de los centros de reclusión objeto de la presente acción. Con tal propósito, y vistos los problemas estructurales referenciados en este caso, se deberá especificar el grado de cumplimiento de las órdenes dictadas con miras a superar el hacinamiento, mejorar la infraestructura, asegurar la atención en salud, permitir el ejercicio del derecho a las visitas íntimas, formalizar el plan integral de programas y actividades de resocialización, diferenciar los pabellones y el trato de los sindicados y condenados, facilitar el acceso al agua, y garantizar la permanente y eficiente prestación de los servicios públicos, incluyendo el acceso al servicio de telecomunicaciones¹²³.

En el evento de que su nivel de cumplimiento sea todavía insuficiente y no garantice las condiciones mínimas de dignidad de las personas privadas de la libertad, asunto que se tendrá que determinar por la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación¹²⁴, se deberá adoptar un plan de atención prioritaria, cuya principal responsabilidad –en el ámbito de sus competencias– recaerá en el INPEC, la USPEC, las Alcaldías y los Directores de los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios de Mediana Seguridad de Pasto, Ipiales, Tumaco, Túquerres y La Unión, con el propósito de garantizar los derechos de los reclusos a unas condiciones de subsistencia dignas y humanas.

Dicho plan implicará lo siguiente:

(a) Medidas de largo plazo: (i) **Frente al hacinamiento.** En principio, la Sala de Revisión se abstendrá de adoptar una orden particular, en la medida en que dicha problemática fue asumida a través de órdenes generales, con efectos para todas las cárceles del país, en las Sentencias T-388 de 2013¹²⁵ y T-762 de 2015¹²⁶. En la primera mediante la implementación de las reglas de *equilibrio* y *equilibrio decreciente*¹²⁷; y, en la segunda, además de la exigibilidad del

¹²² El inciso primero del artículo en cita establece: “Corresponde a los (...) municipios (...) 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”.

¹²³ Ley 65 de 1993, art. 111.

¹²⁴ Esta obligación es concordante con lo dispuesto en la Sentencia T-762 de 2015, en la que se les asignó a dichas instituciones, con carácter preferente, la labor de seguimiento a las órdenes adoptadas para superar el EIC.

¹²⁵ M.P. María Victoria Calle Correa.

¹²⁶ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹²⁷ En la última parte del numeral tercero de la parte resolutoria del fallo en cita se dispuso que: “(...) En cualquier caso, las reglas de equilibrio y equilibrio decreciente deberán estar en plena vigencia dos (2) años después de notificada la presente sentencia, de modo tal que la Corte pueda examinar su ejecución en el

estándar constitucional mínimo de una política respetuosa de los derechos humanos¹²⁸, a través del señalamiento de un cronograma de brigadas jurídicas periódicas¹²⁹.

No obstante, como parte del plan de atención prioritaria, en el evento de que las órdenes puntuales adoptadas en las citadas sentencias frente al hacinamiento todavía no se hayan ejecutado respecto de los establecimientos penitenciarios y carcelarios objeto de este fallo¹³⁰; se dispondrá a cargo del INPEC, en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho, y la dirección de cada uno de los centros de reclusión demandados, la elaboración de un cronograma con las circunstancias de tiempo y modo en el cual dichas órdenes serán implementadas, de lo cual se informará al juez de primera instancia en un plazo máximo de cuatro (4) meses. El cronograma que se asuma será de obligatoria observancia y supondrá, como mínimo, un plazo de dos (2) años para proceder a su cumplimiento.

(ii) **Frente a las actividades tendientes a la resocialización o redención de la pena.** La orden vigésima segunda, en el punto 13, de la Sentencia T-762 de 2015¹³¹, refiere a la obligación del INPEC, en coordinación con la USPEC, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Departamento Nacional de Planeación y el Consejo Superior de Política Criminal, de elaborar un *plan integral de programas y actividades de resocialización*, tendiente a garantizar el fin primordial de la pena en todos los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país¹³². Dicho plan deberá tener en

momento en que se envíe a esta Corporación el segundo de los informes a los que se refiere el párrafo anterior”.

¹²⁸ Sobre ello giró gran parte de los numerales de la orden vigésima segunda.

¹²⁹ Punto 14 de la orden vigésima segunda.

¹³⁰ En concreto (i) la dispuesta en el numeral tercero de la Sentencia T-388 de 2013, sobre la implementación de las *reglas de equilibrio y equilibrio decreciente* y (ii) las señaladas en los puntos 14, 20 y 21 de la orden vigésima segunda de la Sentencia T-762 de 2015, sobre la ejecución del programa de brigadas jurídicas periódicas, la elaboración de bases de datos y estadísticas para determinar la capacidad real de los centros de reclusión y la marcha de proyectos a partir de las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana. Las órdenes en mención establecen que: “**14. ORDENAR** al Consejo Superior de la Judicatura y al Ministerio de Justicia y del Derecho que, bajo la coordinación de la Defensoría del Pueblo, en el término de dos (2) meses contados partir de la notificación de esta sentencia, emprenda todas las acciones necesarias para diseñar un cronograma de implementación de las brigadas jurídicas periódicas en los establecimientos de reclusión del país. Para tal efecto, deberá, entre otras: i) coordinar a los consultorios jurídicos de las Universidades del país, con el fin de lograr su participación en la realización de las brigadas jurídicas; ii) coordinar el trabajo de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad para que concedan, a quienes corresponde, los beneficios establecidos en la ley, y para que las solicitudes se resuelvan a la mayor brevedad posible; y iii) en caso de ser necesario, crear cargos de descongestión para tal efecto.” “**20. ORDENAR** al INPEC, a la USPEC y al Ministerio de Justicia y del Derecho, por intermedio de sus representantes legales o quienes hagan sus veces, que en el término de quince (15) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia, rehagan las bases de datos y estadísticas respecto de la capacidad real de los establecimientos de reclusión en el país, teniendo en cuenta que sólo puede contar cupos que cumplan con las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana propuestas en la presente providencia y validadas, transformadas o identificadas por el Comité Interdisciplinario. Lo anterior, con el objetivo de establecer cuál es el nivel real de hacinamiento si se tiene en cuenta el referido estándar.” “**21. ORDENAR** al INPEC, a la USPEC, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Departamento Nacional de Planeación, por intermedio de sus representantes legales o quienes hagan sus veces, que en un término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta decisión, ajusten todos los proyectos que se estén ejecutando o implementando a las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana propuestas en la presente providencia.”

¹³¹ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹³² “**ORDENAR** al INPEC que, en coordinación con la USPEC, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Departamento Nacional de Planeación y el Consejo Superior de Política Criminal, elabore un plan integral de programas y actividades resocialización, tendiente a garantizar el fin primordial de la pena en todos los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país. Dicho plan deberá tener en

cuenta los parámetros específicos señalados en la citada providencia, contar con fases y plazos de implementación y ejecución, sin superar el término de dos años.

Para esta Sala de Revisión, como parte del plan de atención prioritaria, en el evento de que las órdenes puntuales adoptadas frente a la resocialización todavía no se hayan ejecutado respecto de los establecimientos penitenciarios y carcelarios objeto de este fallo, se dispondrá a cargo del INPEC, en coordinación con la USPEC, el Ministerio de Justicia y del Derecho, y la dirección de cada uno de los centros de reclusión demandados, la elaboración de un cronograma con las circunstancias de tiempo y modo en el cual dichas órdenes serán implementadas, de lo cual se informará al juez de primera instancia en un plazo máximo de cuatro (4) meses. El cronograma que se asuma será de obligatoria observancia y supondrá, como mínimo, un plazo de dos (2) años para proceder a su cumplimiento.

(iii) **Frente a la no distinción de las personas condenadas respecto de las sindicadas.** Según se afirma en la demanda, en las cárceles de La Unión y Túquerres, por problemas de infraestructura, se están mezclando indistintamente a condenados con detenidos. Lo anterior implica que no se está cumpliendo con la clasificación de internos que ordena el artículo 63 del Código Penitenciario y Carcelario¹³³, así como con los tratados internacionales que regulan la materia, ni con las reglas de las Naciones Unidas sobre el tratamiento de los reclusos. En efecto, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el artículo 10, numeral 2, dispone que: *“Los procesados estarán separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales y serán sometidos a un tratamiento distinto adecuado a su condición de personas no condenadas”*. Por su parte, las mencionadas reglas de las Naciones Unidas establecen que: *“85. 1) Los acusados serán mantenidos separados de los reclusos condenados”*.

Como parte del plan de atención, y entendiendo que la problemática planteada no es ajena a las dificultades de infraestructura y de hacinamiento, se ordenará al INPEC, a los Alcaldes Municipales y a los Directores de cada uno de los centros de reclusión objeto de este fallo que, en el ámbito de sus competencias, previo censo de la situación jurídica de cada uno de los internos de los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios de Mediana Seguridad de Pasto, Ipiiales, Tumaco, Túquerres y La Unión, adopten las medidas necesarias para que, en el plazo máximo de dos (2) años, se logre una separación definitiva de los detenidos.

(b) Medidas de mediano plazo: (i) **Frente a los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, energía eléctrica y garantía del derecho al agua.** La prestación de los servicios públicos constituye un instrumento

cuenta los parámetros fijados en los fundamentos 57 y 155 de esta sentencia. Adicionalmente, deberá fijar fases y plazos de implementación y ejecución, con el objetivo de medir resultados graduales, y en todo caso, dichos plazos no podrán superar el término de dos (2) años contados a partir de la notificación de esta sentencia”.

¹³³ En el aparte pertinente, la norma en cita dispone que: *“Los detenidos estarán separados de los condenados”*.

fundamental para la realización de los fines del Estado Social de Derecho. Su prestación en condiciones de eficiencia, continuidad, regularidad, calidad, universalidad y solidaridad resulta necesaria para la materialización de los mandatos que pretenden la solidaridad social y la promoción de condiciones de igualdad real y efectiva entre todos los ciudadanos.

Si bien las relaciones jurídicas entre los usuarios y las empresas prestadoras de los servicios públicos tienen su fundamento en un contrato, el deber constitucional en cabeza del Estado de garantizar la prestación de los servicios públicos, cuando de por medio existe una relación de especial sujeción, hace que el asunto se torne de competencia del juez constitucional, con miras a evitar o dar solución a las consecuencias lesivas e irreparables que puedan derivarse de su falta de continuidad, regularidad, calidad o acceso respecto de los derechos fundamentales de las personas que se encuentran reclusas en un establecimiento penitenciario y carcelario.

Como lo advirtió este Tribunal en la Sentencia T-639 de 2004¹³⁴, los servicios de acueducto, alcantarillado y energía tienen una incidencia trascendental en la población carcelaria, pues son indispensables para que existan buenas condiciones de higiene, que haya suficiente agua para limpiar y preparar alimentos y que los reclusos puedan dedicar sus jornadas a actividades productivas que les generen conocimientos y destrezas como parte de su resocialización. La prestación de estos servicios también resulta necesaria para garantizar la seguridad y la convivencia pacífica dentro del recinto, así como para brindar un trabajo digno a los guardias y demás funcionarios de la institución¹³⁵.

Aun cuando para la Corte es claro que la prestación de estos servicios no es un asunto que le compete al INPEC o a la USPEC, ello no excluye su deber de garantía y resguardo de los derechos de los internos, por lo que deben asumir la vigilancia en el cumplimiento de las obligaciones de las entidades prestadoras del servicio, e incluso, si es del caso, iniciar las acciones correspondientes.

En el caso concreto, se advierte de varias dificultades en la prestación de los servicios, como lo son, la interrupción en el flujo de la energía eléctrica (cárcel de Tumaco), la falta de conexión a la red pública de acueducto y alcantarillado (en el caso de la cárcel de Ipiales), y la existencia de una deuda por concepto de agua potable (cárcel de La Unión).

Por lo anterior, y como parte del plan de atención prioritaria, se ordenará al INPEC, a la USPEC, y a los Directores de cada uno de los centros de reclusión objeto de este fallo que, en el término máximo de dos (2) meses, si ello todavía resulta necesario, inicien las gestiones administrativas y presupuestales necesarias, en el ámbito de sus competencias, para asegurar la prestación en condiciones de eficiencia, continuidad, calidad y regularidad de los servicios de energía eléctrica, acueducto y alcantarillado, en los

¹³⁴ M.P. Rodrigo Escobar Gil.

¹³⁵ Sentencia T-235 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell

Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios de Mediana Seguridad de Pasto, Ipiiales, Tumaco, Túquerres y La Unión. En todo caso, en un plazo de un (1) año se tendrá que asegurar la plena regularización de los servicios.

(ii) **Frente al acceso al servicio de telecomunicaciones.** El artículo 111 de la Ley 65 de 1993 establece, como regla general, el derecho de los internos a sostener relación constante con el mundo exterior, para lo cual consagra, entre otras herramientas, la autorización de llamadas telefónicas o las salas virtuales para visitas, estas últimas sujetas a la existencia de redes de comunicación interconectadas o internet. En el asunto *sub-judice*, se afirma que en la cárcel de Tumaco los teléfonos se hallan en mal estado, circunstancia por la cual se ordenará al INPEC, a la USPEC, y al Director de dicho centro de reclusión que, en el plazo máximo de un (1) año, en el ámbito de sus competencias, adopten las medidas necesarias para realizar el mantenimiento y/o los cambios de equipos que sean indispensables, si tal circunstancia persiste, con el fin de normalizar el contacto de las personas privadas de libertad con el mundo exterior.

(iii) **Frente la garantía del derecho a la visita íntima.** Cabe exigir el cumplimiento de los estándares mínimos señalados en el fundamento 169 de la Sentencia T-762 de 2015¹³⁶. Sin embargo, mientras ello ocurre, si es necesario, y dentro del plan de atención prioritaria dispuesto en esta providencia, se ordenará al INPEC, a la USPEC y a los Directores de cada uno de los establecimientos penitenciarios y carcelarios objeto de este fallo que, por intermedio de sus representantes legales o de quienes hagan sus veces, y de acuerdo con sus respectivas competencias, aseguren las condiciones para que los internos puedan tener visitas conyugales o íntimas en condiciones de higiene e intimidad, en un lapso de un (1) año. El Ministerio de Justicia y del Derecho, como el de Salud y Protección Social, prestarán la orientación del caso.

(c) **Medidas urgentes:** (i) **Frente a los problemas de infraestructura y de dotación mínima para el descanso.** En lo que atañe al déficit de infraestructura que se pone de presente en los cinco establecimientos penitenciarios y carcelarios objeto de esta decisión, esta Sala concluye que sus adecuaciones y refacciones hacen parte de las medidas y órdenes generales derivadas del ECI decretado en la Sentencia T-388 de 2013 y reiterado en la Sentencia T-762 de 2015. No obstante, como parte del plan de atención prioritaria, se dispondrán dos órdenes particulares. En primer lugar, se ordenará al INPEC, a la USPEC, y a los Directores de cada uno de los centros de reclusión objeto de este fallo que, en el ámbito de sus competencias, previo análisis de las necesidades de los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios de Mediana Seguridad de Pasto, Ipiiales, Tumaco, Túquerres y La Unión, valorados a través del número actual de reclusos, pongan a disposición de los internos una cantidad razonable de duchas y baterías sanitarias, si ello todavía resulta necesario, en óptimo estado de funcionamiento, en un lapso no superior a seis (6) meses.

¹³⁶ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

En segundo lugar, también se ordenará al INPEC, a la USPEC y a los Directores de cada uno de los centros de reclusión objeto de este fallo que, en el ámbito de sus competencias, previo censo y determinación de las condiciones de vida de los internos, valorados por el lugar y las condiciones en que pernoctan, pongan a disposición de cada uno de ellos, en un término máximo de tres (3) meses, un kit de aseo, una colchoneta, almohada, sábana(s) y cobija(s) en caso de ser necesarias, para su descanso nocturno. Cada persona que ingrese a dichos centros de reclusión deberá contar con la misma garantía.

(ii) **Frente a la salud.** Sobre el particular, la orden vigésima segunda, en el punto 26, de la Sentencia T-762 de 2015¹³⁷, refiere a las medidas que se deben adoptar para lograr una adecuada prestación del servicio de salud al interior de los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país. Sin embargo, tal como se dispuso en dicha providencia y en la Sentencia T-388 de 2013¹³⁸, cabe ordenar al INPEC, a la USPEC y al Ministerio de Justicia y del Derecho, por intermedio de sus representantes legales o quienes hagan sus veces, y de acuerdo con sus respectivas competencias, que en un término máximo de dos (2) meses, si ello todavía resulta necesario, adecúen todas las áreas de sanidad de los establecimientos penitenciarios y carcelarios objeto de esta acción a las *condiciones mínimas de prestación del servicio de salud* señaladas en los fundamentos 92 y 156 de la Sentencia T-762 de 2015¹³⁹. Para efectos de lo anterior podrán solicitar la colaboración del caso a los demás ministerios y entes territoriales involucrados.

(iii) **Frente al agua potable.** Siguiendo la jurisprudencia reiterada de la Corte, y con miras a asegurar el citado derecho fundamental, mientras se supera el ECI y se cumplen los parámetros señalados en la Sentencia T-762 de 2015¹⁴⁰, debe garantizarse por los Directores de cada uno de los centros de reclusión objeto de este fallo, si ello todavía resulta necesario, un abastecimiento diario razonable de agua potable equivalente a quince (15) litros por persona, con excepción de Tumaco que, por razones del clima, se fijará en veinticinco (25) litros por persona, salvo que, por motivos justificados, deba suministrarse un volumen distinto. También se les deberá facilitar a los presos, en caso de ser necesario, los utensilios para que puedan almacenar el líquido en sus celdas especialmente durante la noche en cantidades no inferiores a cinco (5) litros para el consumo, para vaciar los baños y realizar tareas de limpieza.

¹³⁷ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹³⁸ M.P. María Victoria Calle Correa.

¹³⁹ El fundamento 92 señala como condiciones mínimas las siguientes: **1.-** 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. **2.-** 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. El fundamento 156 refiere a la atención permanente, a las jornadas mínimas anuales de atención médica general, a la existencia de personal de psiquiatría, a la atención prioritaria de urgencias, etc.

¹⁴⁰ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Los parámetros mínimos de acceso al agua potable para la población carcelaria, como consecuencia del ECI, fueron señalados en los fundamentos 162 a 166 de la providencia en cita.

7.6.4. Finalmente, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Departamento Nacional de Planeación, y previa iniciativa del INPEC y la USPEC, se deberán adoptar las medidas adecuadas y necesarias para asegurar los recursos suficientes y oportunos, que permitan el cumplimiento de todas las órdenes dispuestas en esta sentencia, las cuales se entienden incluidas dentro del esfuerzo financiero que ha venido realizando el Gobierno Nacional para cumplir las órdenes dispuestas en la citada Sentencia T-762 de 2015. De igual manera, y siguiendo lo señalado en la mencionada sentencia, la labor de seguimiento de este fallo se asignará a la Defensoría del Pueblo, en coordinación con la Procuraduría General de la Nación, con el fin de que adopten y promuevan las medidas que resulten pertinentes en caso de incumplimiento. Para ello, en el evento de la Defensoría del Pueblo, este rol se podrá cumplir por el *Grupo de Seguimiento* cuya creación se dispuso en la providencia previamente citada¹⁴¹.

VIII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- LEVANTAR la suspensión de términos decretada en el curso del presente proceso.

Segundo.- REVOCAR la sentencia proferida el 19 de diciembre de 2012 por la Sala de Casación Penal, Sala de Decisión de Tutelas Número 2, de la Corte Suprema de Justicia, que declaró improcedente el amparo solicitado por el Defensor del Pueblo, Regional Nariño.

Tercero.- DECLARAR que las condiciones en que subsisten las personas privadas de la libertad en los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios de Mediana Seguridad de La Unión, Túquerres, Ipiales, Tumaco y Pasto son contrarias a la dignidad humana, al mínimo vital, a la salud, a la integridad personal, a la intimidad y a la resocialización de las personas privadas de la libertad.

Cuarto.- ORDENAR que, en el término de diez (10) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, a través de los funcionarios designados por la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, en conjunto con los representantes del INPEC, la USPEC, las Alcaldías y las Personerías de Pasto, Ipiales, Tumaco, Túquerres y La Unión, previa coordinación con los Directores de los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios de Mediana Seguridad de los citados municipios, se haga una visita a sus instalaciones y constaten la situación que en ellos se vive actualmente, en relación con las transgresiones de los derechos fundamentales observadas en esta providencia.

¹⁴¹ Orden vigésima segunda, punto 28.

En esta labor de verificación, el INPEC, la USPEC, las Alcaldías y los directores de los Centros Penitenciarios y Carcelarios demandados deberán informar a los funcionarios designados por la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, el nivel de implementación y desarrollo de las órdenes adoptadas en las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, respecto de cada uno de los centros de reclusión objeto de la presente acción. Con tal propósito, en concreto, se deberá especificar el grado de cumplimiento de las órdenes dictadas con miras a superar el hacinamiento, asegurar la atención en salud, mejorar la infraestructura, permitir el ejercicio del derecho a las visitas íntimas, formalizar el plan integral de programas y actividades de resocialización, diferenciar los pabellones y el trato de los sindicados y condenados, facilitar el acceso al agua, y garantizar la permanente y eficiente prestación de los servicios públicos, incluyendo el acceso al servicio de telecomunicaciones.

Este deber de información podrá efectuarse de forma coetánea con la visita o mediante la entrega de un documento explicativo en el término máximo de treinta (30) días siguientes a dicha actuación.

Quinto.- En caso de que el cumplimiento de las órdenes adoptadas en las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015 sea todavía insuficiente y no garantice las condiciones mínimas de dignidad de las personas privadas de la libertad, asunto que se tendrá que determinar por la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, en un plazo máximo de tres (3) meses contado desde la realización de la visita o de la entrega del documento explicativo al que se refiere el numeral anterior, se deberá adoptar un *plan de atención prioritaria*, cuya principal responsabilidad –en el ámbito de sus competencias– recaerá en el INPEC, la USPEC, las Alcaldías y los Directores de los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios de Mediana Seguridad de Pasto, Ipiales, Tumaco, Túquerres y La Unión, con el fin de garantizar los derechos de los reclusos a unas condiciones de subsistencia dignas y humanas.

Dicho plan implicará, como **medidas de largo plazo**, las siguientes:

5.1.- Se **DISPONE** a cargo del INPEC, en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho, y la dirección de cada uno de los centros de reclusión demandados, la elaboración de un cronograma con las circunstancias de tiempo y modo en el cual serán implementadas las órdenes adoptadas en las citadas sentencias frente al *hacinamiento* que todavía no se hayan ejecutado respecto de los establecimientos penitenciarios y carcelarios objeto de este fallo¹⁴², de lo cual se informará al juez de primera instancia en un plazo

¹⁴² En particular (i) la dispuesta en el numeral tercero de la Sentencia T-388 de 2013, sobre la implementación de las *reglas de equilibrio y equilibrio decreciente* y (ii) las señaladas en los puntos 14, 20 y 21 de la orden vigésimo segunda de la Sentencia T-762 de 2015, sobre la ejecución del programa de brigadas jurídicas periódicas, la elaboración de bases de datos y estadísticas para determinar la capacidad real de los centros de reclusión y la marcha de proyectos a partir de las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana. Las órdenes en mención establecen que: “**14. ORDENAR** al Consejo Superior de la Judicatura y al Ministerio de Justicia y del Derecho que, bajo la coordinación de la Defensoría del Pueblo, en el término de dos (2) meses contados partir de la notificación de esta sentencia, emprenda todas las acciones necesarias para diseñar un cronograma de implementación de las brigadas jurídicas periódicas en los establecimientos de reclusión del

máximo de cuatro (4) meses contado desde el momento en el cual se determine que no están dadas las condiciones mínimas de dignidad. El cronograma que se asuma será de obligatoria observancia y supondrá, como mínimo, un plazo de dos (2) años para proceder a su cumplimiento.

5.2.- Se **DISPONE** a cargo del INPEC, en coordinación con la USPEC, el Ministerio de Justicia y del Derecho, y la dirección de cada uno de los centros de reclusión demandados, en el ámbito de sus competencias, la elaboración de un cronograma con las circunstancias de tiempo y modo en el cual será implementado el *plan integral de programas y actividades de resocialización* dispuesto en la Sentencia T-762 de 2015, de lo cual se informará al juez de primera instancia en un plazo máximo de cuatro (4) meses contado desde el momento en el cual se determine que no están dadas las condiciones mínimas de dignidad. El cronograma que se asuma será de obligatoria observancia y supondrá, como mínimo, un plazo de dos (2) años para proceder a su cumplimiento.

5.3.- ORDENAR al INPEC, a los Alcaldes Municipales y a los Directores de cada uno de los centros de reclusión objeto de este fallo que, en el ámbito de sus competencias, previo censo de la situación jurídica de cada uno de los internos de los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios de Pasto, Ipiales, Tumaco, Túquerres y La Unión, adopten las medidas necesarias para que, en el plazo máximo de dos (2) años contado desde el momento en el cual se determine que no están dadas las condiciones mínimas de dignidad, se logre una separación definitiva de los detenidos respecto de los condenados.

Como medidas de **mediano plazo** se decretan las siguientes:

5.4.- ORDENAR al INPEC, a la USPEC, y a los Directores de cada uno de los centros de reclusión objeto de este fallo que, en el término máximo de dos (2) meses contado desde el momento en el cual se determine que no están dadas las condiciones mínimas de dignidad, inicien y formalicen las gestiones administrativas y presupuestales necesarias, en el ámbito de sus competencias, para asegurar la prestación en condiciones de eficiencia, continuidad, calidad y regularidad de los servicios de energía eléctrica, acueducto y alcantarillado, en los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios de Mediana Seguridad de Pasto, Ipiales, Tumaco, Túquerres y La Unión. En todo caso, en un plazo de

país. Para tal efecto, deberá, entre otras: i) coordinar a los consultorios jurídicos de las Universidades del país, con el fin de lograr su participación en la realización de las brigadas jurídicas; ii) coordinar el trabajo de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad para que concedan, a quienes corresponde, los beneficios establecidos en la ley, y para que las solicitudes se resuelvan a la mayor brevedad posible; y iii) en caso de ser necesario, crear cargos de descongestión para tal efecto.” “20. ORDENAR al INPEC, a la USPEC y al Ministerio de Justicia y del Derecho, por intermedio de sus representantes legales o quienes hagan sus veces, que en el término de quince (15) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia, rehagan las bases de datos y estadísticas respecto de la capacidad real de los establecimientos de reclusión en el país, teniendo en cuenta que sólo puede contar cupos que cumplan con las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana propuestas en la presente providencia y validadas, transformadas o identificadas por el Comité Interdisciplinario. Lo anterior, con el objetivo de establecer cuál es el nivel real de hacinamiento si se tiene en cuenta el referido estándar.” “21. ORDENAR al INPEC, a la USPEC, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Departamento Nacional de Planeación, por intermedio de sus representantes legales o quienes hagan sus veces, que en un término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta decisión, ajusten todos los proyectos que se estén ejecutando o implementando a las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana propuestas en la presente providencia.”

un (1) año, contabilizado a partir del vencimiento del término previamente dispuesto, se tendrá que asegurar la plena regularización de los servicios.

5.5.- ORDENAR al INPEC, a la USPEC, y al Director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Tumaco que, en el ámbito de sus competencias y en el plazo máximo de un (1) año contado desde el momento en el cual se determine que no están dadas las condiciones mínimas de dignidad, adopten las medidas necesarias para realizar el mantenimiento de los teléfonos y/o los cambios de equipos que sean indispensables para asegurar el acceso al servicio de telecomunicaciones, con el fin de normalizar el contacto de las personas privadas de libertad con el mundo exterior.

5.6.- ORDENAR al INPEC, a la USPEC y a los Directores de cada uno de los establecimientos penitenciarios y carcelarios objeto de este fallo que, por intermedio de sus representantes legales o de quienes hagan sus veces, y de acuerdo con sus respectivas competencias, aseguren las condiciones para que los internos puedan tener visitas conyugales o íntimas en condiciones de higiene e intimidad, en un lapso de un (1) año contado desde el momento en el cual se determine que no están dadas las condiciones mínimas de dignidad. El Ministerio de Justicia y del Derecho, como el de Salud y Protección Social, prestarán la orientación del caso.

Finalmente, como **medidas urgentes** o apremiantes se adoptan las siguientes:

5.7.- ORDENAR al INPEC, a la USPEC, y a los Directores de cada uno de los centros de reclusión objeto de este fallo que, en el ámbito de sus competencias, previo análisis de las necesidades de los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios de Mediana Seguridad de Pasto, Ipiales, Tumaco, Túquerres y La Unión, valorados a través del número actual de reclusos, pongan a disposición de los internos una cantidad razonable de duchas y baterías sanitarias, en óptimo estado de funcionamiento, en un lapso no superior a seis (6) meses contado desde el momento en el cual se determine que no están dadas las condiciones mínimas de dignidad

5.8.- ORDENAR al INPEC, a la USPEC y a los Directores de cada uno de los centros de penitenciarios y carcelarios objeto de este fallo que, en el ámbito de sus competencias, previo censo y determinación de las condiciones de vida de los internos, valorados por el lugar y las condiciones en que pernoctan, pongan a disposición de cada uno de ellos, en un término máximo de tres (3) meses contado desde el momento en el cual se determine que no están dadas las condiciones mínimas de dignidad, un kit de aseo, una colchoneta, almohada, sábana(s) y cobija(s) en caso de ser necesarias, para su descanso nocturno. Cada persona que ingrese a dichos centros de reclusión deberá contar con la misma garantía.

5.9.- ORDENAR al INPEC, a la USPEC y al Ministerio de Justicia y del Derecho, por intermedio de sus representantes legales o quienes hagan sus veces, y de acuerdo con sus respectivas competencias, que se proceda en un término máximo de dos (2) meses, cuando se establezca que no están dadas las

condiciones mínimas de dignidad, a la adecuación todas las áreas de sanidad de los establecimientos penitenciarios y carcelarios objeto de esta acción a las *condiciones mínimas de prestación del servicio de salud* señaladas en los fundamentos 92 y 156 de la Sentencia T-762 de 2015. Para efectos de lo anterior podrán solicitar la colaboración del caso a los demás ministerios y entes territoriales involucrados.

5.10.- ORDENAR al INPEC, a la USPEC, y a los Directores de cada uno de los centros de reclusión objeto de este fallo que, en el término máximo de diez (10) días contado desde el momento en el cual se determine que no están dadas las condiciones mínimas de dignidad, se proceda a un abastecimiento diario razonable de agua potable equivalente a quince (15) litros por persona, con excepción de Tumaco que, por razones del clima, se fijará en veinticinco (25) litros por persona, salvo que, por motivos justificados, deba suministrarse un volumen distinto. También se les deberá facilitar a los presos, en caso de ser necesario, los utensilios para que puedan almacenar el líquido en sus celdas especialmente durante la noche en cantidades no inferiores a cinco (5) litros para el consumo, para vaciar los baños y realizar tareas de limpieza. Esta orden perdurará mientras se supera el ECI y se cumplen los parámetros señalados en la Sentencia T-762 de 2015 sobre el acceso a agua potable.

Sexto.- El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Departamento Nacional de Planeación, y previa iniciativa del INPEC y la USPEC, deberá adoptar las medidas adecuadas y necesarias para asegurar los recursos suficientes y oportunos, que permitan el cumplimiento de todas las órdenes dispuestas en esta sentencia, las cuales se entienden incluidas dentro del esfuerzo financiero que ha venido realizando el Gobierno Nacional para cumplir las órdenes dispuestas en la Sentencia T-762 de 2015.

Séptimo.- ACLARAR que la implementación de las órdenes adoptadas en esta providencia ha de entenderse de manera armónica con el conjunto sistemático y coordinado de acciones que se dispuso en las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015. Por ello, ninguna entidad del Estado mencionada en esas providencias podrá considerarse como excluida de las responsabilidades allí señaladas o de las que surgen como consecuencia del plan de atención prioritaria dispuesto en el numeral quinto de la parte resolutive de esta providencia.

Octavo.- De acuerdo con lo señalado en la Sentencia T-762 de 2015, la labor de seguimiento de este fallo se asignará igualmente a la Defensoría del Pueblo, en coordinación con la Procuraduría General de la Nación, con el fin de que adopten y promuevan las medidas que resulten pertinentes en caso de incumplimiento. Para ello, en el evento de la Defensoría del Pueblo, este rol se podrá cumplir por el *Grupo de Seguimiento* cuya creación se dispuso en la citada providencia u otro que la entidad disponga. En ejercicio de esta función y según el marco funcional de cada autoridad, se podrán realizar nuevas visitas de seguimiento con los entes demandados y requerir la entrega de informes adicionales.

Noveno.- Por Secretaría General, **LÍBRESE** la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

ROCÍO LOAIZA MILIÁN
Secretaria General (e)