



Sentencia T-276/16

Referencia: Expediente T – 5.256.449.

Acción de tutela instaurada por Kadir Crisanto Pilonieta Díaz, como Defensor del Pueblo Regional de Santander, contra la Gobernación de Santander, la Alcaldía Municipal de Bucaramanga, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y la Caja de Previsión Social de Comunicaciones CAPRECOM E.S.P.

Derechos fundamentales invocados: Dignidad humana, integridad personal, salud, familia y salubridad de las personas privadas de la libertad.

Temas: (i) la limitación del derecho a la libertad personal en el Estado Social de Derecho, (ii) los derechos de las personas privadas de la libertad, (iii) la privación preventiva y contravencional de la libertad, (iv) los establecimientos de privación transitoria de la libertad, y (v) el hacinamiento carcelario.

Problema jurídico: determinar si se vulneran los derechos fundamentales a la dignidad humana, a la integridad personal, a la familia y a la salud de las



personas privadas de la libertad - *agenciadas por el accionante* - en la Estación de Policía Norte de Bucaramanga, por las condiciones de hacinamiento a las que aparentemente fueron expuestas, por la también aparente inactividad que presentaron la Gobernación de Santander, la Alcaldía Municipal de Bucaramanga, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), la Caja de Previsión Social de Comunicaciones CAPRECOM E.S.P., y las demás entidades accionadas y vinculadas a este trámite.

Magistrado Ponente:
JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., veinticinco (25) de mayo de dos mil dieciséis (2016).

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Alberto Rojas Ríos, Luis Ernesto Vargas Silva y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub –quien la preside–, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, profiere la siguiente,

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado 1° de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bucaramanga, el diez (10) de julio de 2015 y, por la Sala Penal de Decisión del Tribunal Superior de Bucaramanga,



el tres (03) de septiembre de 2015. Conforme a lo consagrado en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Siete de la Corte Constitucional eligió, para efectos de su revisión, el asunto de la referencia[1]. De acuerdo con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la sentencia correspondiente.

1. ANTECEDENTES

1.1 HECHOS.

El señor Kadir Crisanto Pilonieta Díaz, en su calidad de Defensor del Pueblo Regional de Santander, presentó acción de tutela contra la Gobernación de Santander, la Alcaldía Municipal de Bucaramanga, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y la Caja de Previsión Social de Comunicaciones (CAPRECOM) E.S.P., por los siguientes motivos:

- 1.1.1** Afirma que desde el año dos mil catorce (2014), la Defensoría Regional de Santander ha socializado con los señores Alcaldes del Área Metropolitana de Bucaramanga, sobre sus obligaciones con las personas privadas de la libertad, en su condición de detenidos preventivamente, sin que hasta la fecha se hayan llevado a cabo acciones con el propósito de garantizar los derechos humanos de estas personas.
- 1.1.2** Indica que el ocho (08) de abril de dos mil quince (2015), varias servidoras públicas de la Defensoría Regional del Pueblo visitaron la Estación de Policía Norte de Bucaramanga, evidenciando que en las tres (3) celdas con las que cuenta la estación que tienen capacidad para cinco (5) personas cada una, se encuentran hacinadas veintidós (22) personas por celda, dentro de un espacio que no supera los 3m x 5m. Aunado a ello, verificaron que existe una celda provisional en la

zona de los parqueaderos donde se encuentran retenidas veintiséis (26) personas, por lo que se concluye el estado de hacinamiento de la estación.

1.1.3 Lo anterior dice el actor, se acentúa en las distintas condiciones que tienen que soportar tanto las personas privadas de la libertad por condena contravencional, como los detenidos preventivamente. Así pues expone que: **(i)** cada celda cuenta con un (1) baño el cual es utilizado para dormir por parte de algunas personas; **(ii)** más de la mitad de los detenidos duerme en el piso; **(iii)** las visitas de los familiares se reducen a quince (15) minutos, únicamente los días miércoles; **(iv)** se perciben malos olores, desaseo y permanencia de zancudos; **(v)** la comida no es buena, no pueden tener visitas conyugales y hay algunos condenados que llevan más de diez meses sin que se les traslade a la penitenciaria que corresponda; **(vi)** por otro lado, según comenta un agente de la policía, hay dos personas con VIH y no cuentan ni siquiera con un botiquín; **(vii)** finalmente, y por las deficientes condiciones de salubridad, el 03 de abril de 2015, el joven Milton Suárez se cortó el brazo izquierdo con el propósito de obtener la atención en salud, pues según refiere tiene una infección pulmonar y no había sido atendido por médico alguno. En igual sentido, otro joven se autolesionó en la parte derecha del cuello, sin evidenciar curación alguna.

1.1.4 De otro lado, considera pertinente advertir que la misma fuerza policiva corre peligro, pues en cualquier momento se puede producir una fuga o agresión masiva en contra de los agentes del orden o los familiares que se encuentren en visita.

1.1.5 Concluye el recuento fáctico al dejar constancia que en la actualidad otras estaciones de policía de Bucaramanga y su Área Metropolitana, se encuentran en iguales o similares circunstancias a las ya descritas,



lo cual menoscaba los derechos humanos de los privados de la libertad.

- 1.1.6** Solicita como medidas provisionales, se ordene a los accionados: **(i)** desarrollar las acciones pertinentes para lograr la reubicación de los detenidos en la Estación de Policía Norte de Bucaramanga; **(ii)** contratar personal médico para que los asista integralmente; y **(iii)** ordenar a CAPRECOM proceder a dar atención inmediata a aquellos que tengan padecimientos de salud.
- 1.1.7** Por lo anterior, pide que se tutelen los derechos a la dignidad humana, a la integridad personal, a la salud, a la familia y a la salubridad de las personas que se encuentren privadas de la libertad en la Estación de Policía Norte de Bucaramanga.
- 1.1.8** En consecuencia, solicita: **(i)** se ordene de forma definitiva que las estaciones de policía de Bucaramanga no deben recibir personas privadas de la libertad con medidas de Detención Preventiva o Condenados por delitos, en atención a que no son lugares adecuados para su reclusión; **(ii)** ordenar al Municipio de Bucaramanga y al INPEC que se proceda a efectuar el traslado inmediato de las personas privadas de la libertad a los sitios de reclusión que garanticen sus derechos humanos; **(iii)** ordenar al municipio de Bucaramanga suscribir los acuerdos o actos administrativos a que haya lugar para la creación, supresión, dirección y organización de los centros de arraigo transitorios, como la Estación de Policía Norte, en los mismos términos previstos en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993; **(iv)** ordenar a la Gobernación de Santander que con base en la Ley 1709 de 2014, dentro de su presupuesto para el 2015 provea las partidas presupuestales necesarias para los Establecimientos de Reclusión a su cargo y, **(v)** ordenar al INPEC, al igual que CAPRECOM EPS procedan dentro de sus competencias a elaborar un esquema de



atención inmediata a los reclusos que se encuentran en la Estación de Policía Norte de Bucaramanga.

1.2 TRASLADO Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

El presente amparo fue presentado ante el Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bucaramanga, el cual al advertir que uno de los accionados era el INPEC, se abstuvo de avocar conocimiento, como quiera que dicha entidad es del orden nacional y la competencia para conocer en ese evento radica en los Tribunales Superiores.

Por lo anterior, remitió el asunto para su conocimiento al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, el cual al avocar conocimiento negó la medida provisional solicitada y vinculó dentro del proceso a la Estación de Policía Norte de Bucaramanga; la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios del INPEC; la Secretaría de Salud Departamental de Santander; la Secretaria de Salud Local de Bucaramanga; el Departamento de Policía de Santander; la Personería Municipal de Bucaramanga; la Procuraduría Provincial de Bucaramanga; el Ministerio de Justicia y del Derecho; el Director Regional Oriente del INPEC; el Ministerio de Hacienda y Crédito; la Dirección General del EPAMS-Girón; el DAS; la SIJIN; la DIJIN; el CTI; la Procuraduría General de la Nación; la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior; el Defensor Regional del Pueblo de Santander; la Presidencia de la República; y a la Dirección General del INPEC.

1.2.1 Respuesta del Comandante de la Estación de Policía Norte de Bucaramanga.

El Comandante de la Estación de Policía Norte de Bucaramanga, por medio de escrito se refirió a los hechos y pretensiones de la acción de



tutela, solicitando que se declare la improcedencia del amparo o, en su lugar, la desvinculación de la policía, por las siguientes razones:

1.2.1.1 Afirma que las estaciones de policía cuentan con un alto índice de hacinamiento pero, aun así, la entidad asume una posición garante sobre las personas recluidas temporalmente en las salas de capturados, desde el momento de su captura hasta que son trasladadas a un centro penitenciario.

1.2.1.2 Sostiene que la Policía Nacional no tiene la atribución de resolver sobre la libertad de una persona, pues es una competencia exclusiva del fiscal delegado competente.

1.2.1.3 Manifiesta que la Policía Metropolitana de Bucaramanga no ha tenido ninguna incidencia frente al caso del accionante, pues siempre ha efectuado las acciones y actividades tendientes a proteger la salud, vida e integridad de las personas que se encuentren privadas de la libertad en sus instalaciones, ya que les brinda asistencia médica cuando lo requieren, reciben visitas de sus familiares y están debidamente asesorados y representados por un abogado.

1.2.2 Respuesta del Jefe Seccional de Investigación Criminal Metropolitana de Bucaramanga.

El Jefe Seccional de Investigación Criminal Metropolitana de Bucaramanga solicita se denieguen las pretensiones del accionante y se desvincule a la entidad de la presente acción, con fundamento en las siguientes razones:

1.2.2.1 Luego de hacer un recuento sobre la legitimidad constitucional y legal de las funciones de la Policía Nacional, relaciona el desarrollo jurisprudencial que ha tenido el tema de las salas de privación de la libertad en las estaciones de policía. Al respecto, afirma que estas salas



tuvieron su origen con la finalidad de aplicar la medida correctiva de retención transitoria, pero con el tiempo y ante el hacinamiento en los centros penitenciarios, se fueron convirtiendo en salas de detenidos donde se mezclaban personas con medida de aseguramiento o condenas en firme, con ciudadanos detenidos preventiva o contravencionalmente.

1.2.2.2 En ese sentido, aduce que la Policía Nacional propende por mantener estas salas con materiales que faciliten su aseo, que no puedan ser usados para autolesionarse o lesionar a otros y que no mantengan apariencia antiestética e insalubre.

1.2.2.3 No obstante, afirma que no se cuenta con el personal necesario para cumplir con las disposiciones que el régimen carcelario exige por cuanto no son un centro carcelario y su misión establecida por la Constitución Nacional es distinta a la que los están forzando a cumplir. De igual manera, el personal no es idóneo para cumplir esta tarea, pues los funcionarios idóneos para ejercer esa función son los del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).

1.2.2.4 Finalmente, considera que dicha entidad no ha vulnerado derecho alguno del accionante, toda vez que las acciones llevadas a cabo por la Policía Nacional se ajustan a los lineamientos normativos emanados de la Constitución y la ley, pues siempre ha procurado proteger la vida e integridad de las personas que se encuentren privadas de la libertad en las instalaciones de la policía.

1.2.3 Respuesta de Kadir Crisanto Pilonieta Díaz.

Mediante escrito del diecisiete (17) de abril de dos mil quince (2015), Kadir Crisanto Pilonieta Díaz, quien actúa como accionante, anexó documento donde relaciona la situación jurídica de cada una de las



personas que se encuentran privadas de la libertad en la Estación de Policía Norte de Bucaramanga, así como los establecimientos carcelarios que les fueron asignados por parte del juez de conocimiento.

1.2.4 Respuesta de la Secretaria de Salud Departamental de Santander.

La Secretaria de Salud Departamental de Santander, solicitó al Tribunal Superior del Distrito se le desvincule de la actuación constitucional como accionado por los siguientes motivos:

1.2.4.1 En cuanto a la atención médica de las personas reclusas en la Estación de Policía, señaló que le corresponde a CAPRECOM EPS y al Área de Sanidad del Establecimiento Penitenciario y Carcelario en el que se encuentren reclusos los internos brindar la asistencia médica y los servicios de salud que ellos requieran.

1.2.4.2 En igual sentido, aduce que la Secretaria de Salud Departamental no presta servicios médicos y, por tanto, no ha vulnerado los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en las estaciones de policía.

1.2.5 Respuesta del Secretario del Interior del Departamento de Santander.

El Secretario del Interior del Departamento de Santander, dio respuesta a la acción de tutela solicitando ser desvinculado del proceso por las siguientes razones:

1.2.5.1 Afirma que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para reclamar una solución definitiva al hacinamiento carcelario, así como tampoco para construir una política pública penitenciaria, pues aquella

debe ser expedida por las autoridades competentes del orden nacional y no por el juez de tutela.

1.2.5.2 Considera que la solución a las pretensiones constitucionales del amparo recaen en el INPEC y en la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios del INPEC, previa construcción de una política por parte del Ministerio del Interior y de Justicia.

1.2.5.3 Argumenta que el Departamento de Santander, conforme al actual Plan de Desarrollo, trabajó en materia carcelaria y se impuso como meta dotar los centros penitenciarios con elementos básicos para que los internos dignifiquen su proceso, apoyar la adecuación física de otros y capacitar en derechos humanos a los guardias para mejorar las relaciones con los penados.

1.2.6 Respuesta de la Personería de Bucaramanga.

La Personería de Bucaramanga, mediante memorial del diecisiete (17) de abril de dos mil quince (2015), intervino en defensa de la acción, indicando que coadyuva las pretensiones elevadas por el accionante, toda vez que, en efecto, el seis (6) de marzo del dos mil quince (2015), junto con la Defensoría del Pueblo, realizó una visita en la Estación de Policía Norte de esta ciudad, en la que constató que no se cumplen las normas higiénicas sanitarias para las personas que allí se encuentran privadas de la libertad, razón por la cual, quedó el compromiso por parte de la Secretaría de Salud de adoptar las acciones pertinentes.

1.2.7 Respuesta de la Procuraduría Provincial de Bucaramanga.

La Procuraduría Provincial de Bucaramanga, se abstuvo de manifestarse sobre las pretensiones del amparo y solicitó que fuera desvinculada del proceso, por lo siguiente:



Aduce que la Defensoría del Pueblo no ha presentado documento alguno a ese despacho, que tenga relación con el hacinamiento y el estado de salud de los internos que se encuentran en las cárceles del departamento, así como tampoco en las estaciones de policía, por lo que se abstiene de hacer pronunciamiento alguno.

1.2.8 Respuesta de la Policía Metropolitana de Bucaramanga.

El Comandante de la Policía Metropolitana de Bucaramanga, respondió la solicitud hecha por el Tribunal, solicitando que la acción de tutela se declare improcedente, ya que la entidad siempre ha procurado garantizar las condiciones de salud y vida a las personas que se encuentran reclusas en sus sedes, así como las visitas, alimentación, salubridad y asesoría jurídica.

Por lo tanto, solicita que se denieguen las pretensiones del libelo, toda vez que no se ha vulnerado derecho fundamental alguno.

1.2.9 Respuesta de la Dirección Regional Oriente del INPEC.

La directora de la Regional Oriente del INPEC sostiene, refiriéndose a la Ley 65 de 1993, que dicha entidad no puede ordenar a los establecimientos penitenciarios y carcelarios recibir internos, pues esa competencia recae sobre los Directores Regionales de Establecimiento Carcelario. De igual manera, afirma que para el 2014, la Alcaldía de Bucaramanga no tiene ningún convenio suscrito con el INPEC, a fin de recibir las personas privadas de la libertad.

1.2.10 Respuesta de la Secretaría de Salud y Ambiente del Municipio de Bucaramanga.



La Secretaría de Salud y Ambiente del Municipio de Bucaramanga, solicita sea desvinculada del proceso de tutela, con fundamento en las siguientes razones:

1.2.10.1 Afirma que es al Municipio de Bucaramanga al que le compete ejercer la inspección, vigilancia y control en los centros carcelarios, así como garantizar la atención en salud de las personas que se encuentren privadas de la libertad, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios.

1.2.10.2 Argumenta que ya dio contestación a la petición interpuesta por la Defensoría del Pueblo Regional de Santander, respecto de la situación de salud de los internos de la Estación de Policía Norte de esta ciudad, en la que informó que CAPRECOM E.P.S. es la entidad encargada de garantizar los servicios a aquellos.

1.2.10.3 Finalmente, adujo que hay falta de legitimación en la causa por pasiva y, por tanto, pretende ser desvinculada del trámite tutelar.

1.2.11 Respuesta de la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho.

La directora de esta entidad manifestó que existe falta de legitimación en la causa por pasiva y que no le compete acatar las pretensiones del accionante. Lo anterior con fundamento en las siguientes razones:

1.2.11.1 Adujo que no es el superior jerárquico del INPEC ni de la USPEC, toda vez que son establecimientos públicos del orden nacional, descentralizados, adscritos al Ministerio de Justicia y del Derecho y, son aquellas a las que les compete las cuestiones relacionadas con la construcción y adecuación de la infraestructura de los

establecimientos penitenciarios, así como la dotación de primera necesidad de los internos y demás.

1.2.11.2 Seguidamente, relacionó las acciones adelantadas por el Ministerio de Justicia y del Derecho, a fin de solucionar la problemática objeto de la presente acción de tutela, entre las que se encuentran mesas de trabajo, informes y reportes, entre otros.

1.2.12 Respuesta de la Alcaldía de Bucaramanga.

La Alcaldía de Bucaramanga, allegó escrito fechado el veintiuno (21) de abril de dos mil quince (2015), en el que solicitó *“Conceder un plazo perentorio para dar trámite a la acción de tutela presentada por el Defensor del Pueblo Regional Santander, con el fin de poder adelantar los trámites administrativos por parte de la Administración Municipal, lo anterior teniendo en cuenta la problemática de hacinamiento que aqueja el sistema penitenciario a nivel nacional”*.

1.2.13 Respuesta de la Presidencia de la República.

La Presidencia de la República, por intermedio de apoderada, manifiesta que no desconoce la situación carcelaria que se vive en el país pero, asegura, que las actuaciones correspondientes han sido asumidas mediante las entidades a las que le compete ponerle fin al hacinamiento y otras condiciones indeseadas dentro de los centros de reclusión y los sitios de paso, como los son las estaciones de policía.

Finalmente, adujo que no siempre la Presidencia de la República representa a la Nación, sino únicamente cuando la reclamación se relaciona con sus funciones propias.

1.2.14 Respuesta del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.



El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicitó ser desvinculado del trámite de la acción, alegando falta de legitimación en la causa por pasiva, basado en las siguientes razones:

1.2.14.1 Señaló que se abstiene de pronunciarse frente a la acción de tutela, como quiera que dentro de su marco misional y de competencia no se encuentra la administración de los centros penitenciarios y carcelarios del país, así como tampoco tiene injerencia alguna en la administración y ejecución del presupuesto de los mismos.

1.2.14.2 Añadió, que son el INPEC, el Establecimiento Carcelario y Penitenciario de Bucaramanga y la Unidad de Servicios Penitenciarios, los encargados del tema bajo estudio, así como de proveer la asistencia integral de los internos y demás garantías constitucionales.

1.2.15 Respuesta de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios.

En su respuesta, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, se pronunció frente a lo expuesto en la acción y, después de exponer la normativa que considera aplicable al caso concreto, así como la que regula la entidad y su naturaleza jurídica, adujo que el INPEC suscribió contratos con CAPRECOM E.P.S. – S, a fin de dar cumplimiento al servicio de salud a favor de las personas reclusas en los diferentes centros penitenciarios y carcelarios, amén de que son las entidades territoriales las encargadas de tener sus propios centros de reclusión en cada uno de los municipios.

Por lo anterior, asegura que no puede ejercer funciones distintas a las que le asigna la ley, so pena de enfrentar una orden judicial para la cual no tiene competencia.

1.2.16 Respuesta de la Dirección del EPAMS Girón.

La Dirección del EPAMS – Girón, por intermedio de su director, allegó memorial de respuesta a la acción de tutela en comento, solicitando se declare la improcedencia del amparo y el archivo de las diligencias a su favor, con fundamento en las siguientes razones:

1.2.16.1 Sobre las pretensiones del amparo, manifiesta que se opone a la tercera solicitud, concretamente para que no se ordene al INPEC el traslado de las personas privadas de la libertad que se encuentren en la Estación de Policía Norte de Bucaramanga hacia los sitios de reclusión correspondientes, no solo porque dichas personas no están a cargo del INPEC y por ello la Dirección General carecería de Competencia para tal efecto, sino porque emitir una orden en ese sentido en nada solucionaría la situación y, en su lugar, incrementaría el problema de hacinamiento que se presenta en todos los establecimientos del orden nacional.

1.2.16.2 Sostiene además, que los entes territoriales de la región tienen en total abandono al EPAMS – Girón, toda vez que incumplen su obligación legal de asumir la custodia y vigilancia de sus conciudadanos, no solo por cuanto no tienen sus propios establecimientos de reclusión para tal efecto, pues tampoco han celebrado convenios o contratos con el EPAMS – Girón en cuanto a la asignación de partidas presupuestales para la manutención congruente e integral de sus internos, sindicados o detenidos preventivamente y de aquellos que han sido condenados por contravenciones, así como para el pago o la fijación de sobresueldos a los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia del EPAMS Girón.

1.2.16.3 En el mismo sentido, manifiesta que lo ideal es que los entes territoriales tengan sus propios centros de reclusión para albergar a sus propios ciudadanos que infringen la ley y son detenidos

preventivamente por orden de autoridad competente, pero como en este caso dichos establecimientos no han sido creados por parte de los entes territoriales de la región, se debe dar aplicación a lo dispuesto en la misma Ley 65 de 1993 en su artículo 19, el cual claramente señala que los departamentos o municipios que carezcan de sus respectivas cárceles, podrán contratar con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, el recibo de sus presos. Sin embargo, dicha situación no se cumple actualmente en los términos señalados en la normatividad.

1.2.17 Pruebas y documentos.

En el expediente obran como pruebas, entre otros, los siguientes documentos:

1.2.17.1 Un (1) CD que contiene el Registro Fotográfico de la visita efectuada por los funcionarios de la Defensoría del Pueblo Regional Santander en la Estación de Policía Norte Bucaramanga.[2]

1.2.17.2 Copia de documento donde se relaciona la lista de personas privadas de la libertad, en un número total de 63, donde se puede establecer nombre, identificación, delito, operador judicial, número de radicado, número de boleta, fecha de captura, centro penitenciario a donde el juez de conocimiento ordena la detención preventiva o la condena y, finalmente, el nombre de quién conoció el caso por parte de la policía.[3]

1.2.17.3 Oficio de la Defensoría del Pueblo Regional Santander, dirigido al Concejo Municipal de Bucaramanga del tres (03) de diciembre de dos mil catorce (2014).[4]

1.2.17.4 Oficio 006114 de fecha tres (03) de septiembre de dos mil catorce (2014), convocando a una reunión al Gobernador de Santander.[5]

- 1.2.17.5** Oficio 006083 de fecha tres (03) de septiembre de dos mil catorce (2014), convocando a una reunión al señor Alcalde de Bucaramanga.[6]
- 1.2.17.6** Oficio del veintisiete (27) de octubre de dos mil catorce (2014), con el fin de verificar compromisos adquiridos y seguimiento de los mismos relacionados con hacinamientos de las estaciones de policía y Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios.[7]
- 1.2.17.7** Oficio 007596 de fecha veintitrés (23) de octubre de dos mil catorce (2014), con el fin de verificar compromisos adquiridos con el hacinamiento en las estaciones de policía y establecimientos carcelarios.[8]
- 1.2.17.8** Oficio 006421 de fecha once (11) de septiembre de dos mil catorce (2014), dirigido a la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria de la Defensoría del Pueblo sobre el tema de contingencia por congestión en lugares de reclusión transitoria.[9]
- 1.2.17.9** Oficio 015368 de fecha doce (12) de septiembre de dos mil catorce (2014), recibido del INPEC y dirigido a la Defensoría del Pueblo.[10]
- 1.2.17.10** Oficio 001032 de fecha siete (07) de febrero de dos mil catorce (2014), dirigido al Gobernador de Santander remitido por el INPEC.[11]
- 1.2.17.11** Oficio 07797 dirigido al Alcalde de Bucaramanga, de fecha diez (10) de febrero de dos mil catorce (2014) y remitido por el INPEC.[12]
- 1.2.17.12** Fotocopia del oficio recibido por la Defensoría del Pueblo en donde una persona privada de la libertad en la Estación de Policía Norte de Bucaramanga, solicita la intervención de esa entidad.[13]

1.2.17.13 Copia de documento donde se relaciona la situación jurídica de cada una de las personas que se encuentran en la Estación de Policía Norte de Bucaramanga, así como también los Establecimientos Carcelarios a los cuales fueron remitidos.[14]

1.3 DECISIONES JUDICIALES.

1.3.1 Sentencia de primera instancia.

La Sala Civil - Familia de Decisión del Tribunal Superior de Bucaramanga, concedió la protección procurada en el amparo, ordenando, entre otras cosas, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), a la Dirección del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Girón – EPAMS Girón, al Municipio de Bucaramanga, a la Gobernación de Santander y a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC que, en un término máximo de tres (3) meses adelanten las gestiones tendientes a diseñar y ejecutar un programa de traslado sistemático de las personas que se encuentran privadas de la libertad en la Estación de Policía Norte de Bucaramanga.

Lo anterior, mediante sentencia del veintitrés (23) de abril de dos mil quince (2015), por las siguientes razones:

1.3.1.1 Citando la sentencia T–153 de 1998, donde la Corte Constitucional al estudiar el tema del hacinamiento carcelario en el país, decidió declarar el estado de cosas inconstitucional, manifiesta que reconoce el tema del hacinamiento, lo cual impide cumplir y desvirtúa los fines resocializadores del tratamiento penitenciario pues, en esas condiciones, es imposible brindar a los internos los medios diseñados para tal fin.

1.3.1.2 Aduce que la acción de tutela no es la vía idónea para decretar el estado de emergencia y, mucho menos, el juez de tutela el facultado para tal fin pues, según el artículo 168 de la Ley 65 de 1993, dicha competencia recae en el Director General del INPEC, previo concepto favorable del Ministerio de Justicia y del Derecho.

1.3.1.3 Sostiene que se le atribuye al Estado la obligación de garantizar que los reclusos puedan contar con atención en salud, cuando así lo requieran; lo anterior se debe al estado de sujeción en que se hallan, aunado a la general incapacidad de los internos de afiliarse a un régimen de salud y de acudir a una institución médica de manera particular para dar solución a sus dolencias.

1.3.1.4 Por último, considera que en el asunto bajo estudio sí existe vulneración a los derechos fundamentales de aquellas personas que actualmente se encuentran reclusas en la Estación de Policía Norte de Bucaramanga, en calidad de condenados o detenidos con medida preventiva intramural o domiciliaria, pues han permanecido en una sala de detención de la Policía Nacional más de 36 horas, aun cuando es un sitio de transición, pues allí no se acreditan unas condiciones mínimas para llevar una vida digna y cumplir su pena bajo los parámetros expuestos por la Constitución Política, la ley y la jurisprudencia, más aún cuando el hacinamiento se da en una estación de policía, donde ninguna persona debe permanecer más de 36 horas, y donde, bajo ninguna consideración, debería permanecer un sindicado o un condenado, salvo en el breve tiempo posterior a su captura.

1.3.2 Impugnación de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, la Secretaria del Interior de la Gobernación de Santander, la Dirección Regional Oriente del

INPEC y el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Girón – EPAMS Girón.

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, mediante escrito presentado el 6 de mayo de 2015; la Secretaria del Interior de la Gobernación de Santander, con escrito de esa misma fecha; la Dirección Regional Oriente del INPEC, con memorial datado el 5 de mayo de 2015; y el EPAMS Girón, mediante escrito del 11 de mayo de esa anualidad, impugnaron la decisión con fecha de 23 de abril de 2015, proferida por el Tribunal Superior de Bucaramanga, por la cual se concedió el amparo de tutela pretendido por el Defensor del Pueblo Regional Santander. Los recursos se fundamentan en las siguientes razones:

- 1.3.2.1** La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, aduce que la finalidad de la impugnación es que se revoquen los artículos primero, segundo y tercero de la parte resolutive de la sentencia de 23 de abril de 2015, en lo que respecta a esa entidad.
- 1.3.2.2** Para apoyar su descontento, indica que las obligaciones que nacen de las órdenes emitidas en el fallo cuestionado están en cabeza de las entidades territoriales y no de la USPEC, según lo declara el Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993). En el caso concreto, las autoridades locales y el departamento de Santander, deben destinar presupuesto para atender a la población sindicada y condenada de ese departamento.
- 1.3.2.3** Por su parte, la Secretaría del Interior de la Gobernación de Santander, alega que no es la entidad encargada de cumplir con el fallo, pues al tenor del artículo 73 de la Ley 65 de 1993, le corresponde a la Dirección del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario disponer el traslado de los internos de un establecimiento a otro.

- 1.3.2.4** La Dirección Regional Oriente del INPEC, asevera que esa entidad no es la competente para resolver las pretensiones del accionante, en este caso, sería la Dirección General del INPEC la llamada a solucionar el problema, en la medida de las posibilidades.
- 1.3.2.5** No obstante, se hace necesario responsabilizar a los entes territoriales del área metropolitana de Bucaramanga del orden municipal y Gobernación de Santander, para que se dé cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 65 de 1993, artículo 17, 18 y 19 A, el cual fue incorporado mediante el artículo 10 de la Ley 1709 de 2014.
- 1.3.2.6** Concluye su argumentación, aduciendo que no tiene competencia para realizar el traslado de los internos y, de haber tenido actualmente esas facultades, tampoco podrían solucionar este hacinamiento en estaciones del área metropolitana, debido a los cierres de establecimientos carcelarios y penitenciarios por órdenes de tutelas y secretarías de salud departamental y municipal.
- 1.3.2.7** Finalmente, el EPAMS – Girón, solicita revocar la sentencia de primera instancia, en el sentido de exonerarlo del mandato judicial que se le impuso, por cuanto: **(i)** existe orden impartida a ese penal por parte de la Secretaria de Salud de Girón para que se abstengan de recibir más internos por situaciones de hacinamiento y condiciones de reclusión; **(ii)** los entes territoriales son los competentes para asumir la custodia y vigilancia de los internos sindicados que se encuentran actualmente en la Estación de Policía Norte de Bucaramanga; **(iii)** el EPAMS – Girón no tiene competencia funcional para trasladar internos de un establecimiento a otro, ni mucho menos de una estación de policía a un establecimiento de reclusión y, **(iv)** dentro de la ponderación de derechos que debe hacerse, recibir más internos en el establecimiento carcelario vulneraría los derechos fundamentales de los que ya se encuentran reclusos y agravaría la situación de los que ingresen.

1.3.3 Sentencia de segunda instancia.

La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia del dieciséis (16) de junio de dos mil quince (2015)[15], decidió declarar la nulidad de todo lo actuado en el trámite de la acción de tutela promovida por Kadir Crisanto Pilonieta Díaz, sin perjuicio de la validez de las pruebas recogidas hasta el momento. Además, ordenó remitir el expediente al Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bucaramanga, por las siguientes razones:

1.3.3.1 Afirma que del examen del caso planteado, se colige la falta de competencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga pues, ciertamente, las entidades frente a las cuales se dirige el ataque son la Gobernación de Santander, la Alcaldía Municipal de Bucaramanga, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC y la Caja de Previsión Social de Comunicaciones CAPRECOM E.S.P. La primera del orden departamental, la segunda municipal y las restantes descentralizadas por servicios, conforme a los literales a), c) y f) del artículo 38 de la Ley 489 de 1998, respectivamente.

1.3.3.2 Manifiesta que, de lo precitado, se desprende que este auxilio debió ser desatado en primer grado por los jueces del circuito de Bucaramanga y no por el Tribunal Superior, dado el lugar de elección del accionante y la naturaleza jurídica de las entidades realmente involucradas.

1.3.3.3 Esta conclusión, deviene además de la aplicación del inciso 5° del numeral 1° del artículo 1° del Decreto 1382 de 2000, el cual impone efectuar el reparto al juez de mayor jerarquía cuando la salvaguarda



se promueve contra más de una autoridad y las demandadas son de diferente nivel, tal como aquí ocurre.

1.3.3.4 En el mismo sentido, indica que la situación descrita estructura la causal de nulidad prevista en el numeral 2º del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, norma extensiva a la acción de tutela en virtud de lo dispuesto en el artículo 4º del Decreto 306 de 1992, reglamentario del 2591 de 1991.

1.3.4 Sentencia de primera instancia tras nulidad.

El Juzgado 1º de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bucaramanga, declaró la **improcedencia** de la acción de tutela objeto de estudio, mediante sentencia fechada el diez (10) de julio de dos mil quince (2015), argumentando las siguientes razones:

1.3.4.1 Afirma el fallador, en cuanto a la procedencia de la acción como mecanismo transitorio de protección, que no es posible extraer del expediente elementos de juicio de los cuales se pueda inferir peligro grave para la vida y la salud de las personas privadas de la libertad, lo que serviría de estribo para conceder el amparo.

1.3.4.2 En igual sentido, afirma que no es viable la procedencia de la acción como mecanismo definitivo, como quiera que no cumple con el requisito de subsidiariedad propio de este tipo de acciones, pues al accionante le sobrevivían mecanismos de defensa judicial como: **(i)** la demanda de Reparación Directa o de Controversia Contractual contra Caprecom por el incumplimiento de sus obligaciones; **(ii)** la acción popular y de grupo o, en su defecto, acción de cumplimiento de normas con fuerza material de ley, según la salvaguarda que se busque, con la salvedad que cada una de estas acciones se erige como un mecanismo de defensa judicial efectivo y apropiado para el presente caso.



1.3.4.3 Finalmente, estima necesario instar al señor Alcalde Municipal, al señor Gobernador de Santander, al Director Nacional del INPEC y al gerente Regional Santander de CAPRECOM EPS.S, para que adelanten las gestiones y/o trámites tendientes a diseñar y ejecutar un programa de traslado sistemático de las personas que se encuentren privadas de la libertad en la Estación de Policía Norte de Bucaramanga, en calidad de sindicadas y condenadas, a cada uno de los centros carcelarios o penitenciarios en los que, de acuerdo con la Constitución y la ley deban permanecer.

1.3.5 Impugnación de la Secretaria de Salud y Ambiente del Municipio de Bucaramanga.

La Secretaría del Medio Ambiente del Municipio de Bucaramanga, impugnó el fallo proferido por el Juzgado 1° de Ejecución de Penas, por medio del cual se declaró la improcedencia de la acción de tutela bajo estudio:

1.3.5.1 Manifiesta que al instar al Alcalde Municipal, al Gobernador de Santander, al Director Nacional del INPEC y al gerente regional Santander de CAPRECOM E.P.S. S, a adelantar gestiones y/o trámites para diseñar y ejecutar un programa de traslado sistemático de las personas privadas de la libertad en la Estación de Policía Norte de Bucaramanga, como consta en el numeral 2° del fallo en reproche, se escapa de las facultades que la Ley le ha atribuido a los Municipios en materia de Salud Pública.

En ese sentido, no puede la Alcaldía de Bucaramanga a través de la Secretaría de Salud y Ambiente del Municipio, extralimitarse en sus funciones y hacer parte de un programa de traslado de personas que se encuentren privadas de la libertad, en tanto, que dichas funciones son competencia del INPEC, de conformidad con la Ley 65 de 1993.

1.3.5.2 Sostiene que la Secretaría de Salud, en ejercicio de sus competencias, impuso como medida de seguridad la Clausura Temporal del Establecimiento denominado Estación de Policía Norte de Bucaramanga. Sin embargo, no puede obligarse a cumplir órdenes que se encuentren por fuera de sus atribuciones legales.

1.3.5.3 Finalmente, solicita que se dé por probada la excepción de Falta de Legitimación en la causa por pasiva, y por ende, se desvincule a dicha Secretaria como accionada dentro del proceso.

1.3.6 Sentencia de segunda instancia tras nulidad.

La Sala Penal de Decisión del Tribunal Superior de Bucaramanga, mediante providencia fechada el tres (03) de septiembre de dos mil quince (2015), decidió confirmar en su integridad el fallo del *a quo*, por las siguientes razones:

1.3.6.1 Manifiesta que la problemática del hacinamiento carcelario, no corresponde a la administración de justicia por vía de la acción constitucional de tutela, sino a programas institucionales que permitan evidenciar una política criminal estructurada, dirigida a la protección de la dignidad humana del delincuente y a garantizar su proceso de resocialización.

1.3.6.2 Concluye su argumentación, indicando que la necesidad de aumentar una infraestructura carcelaria con miras a remediar los problemas de salubridad, higiene, intimidad y recreación, en el evento de no obtener una respuesta por cuenta de las autoridades políticas encargadas de administrar los recursos públicos, puede ser solventada por vía de acción popular, consagrada en el artículo 88 de la Carta y en la Ley 472 de 1998.



Es así, como el *a quo* declara la improcedencia del amparo deprecado, por existir otros medios de defensa judicial para tutelar los derechos alegados.

1.4. ACTUACIONES SURTIDAS EN SEDE DE REVISIÓN.

1.4.1 Auto de pruebas e intervenciones.

Mediante Auto del (02) de Marzo de dos mil dieciséis (2016), el Magistrado Sustanciador ordenó:

***“PRIMERO:** Por intermedio de la Secretaría General de la Corte **ORDENAR** al Comandante de la Estación de Policía del Norte de Bucaramanga, que informe a esta Corporación, en el término de cinco (05) días hábiles contados a partir de la comunicación de este auto, si en esa estación se encuentran en este momento personas privadas de la libertad y de ser así, señale el nombre, la identificación, el delito, el tipo de detención, la fecha de ingreso a la estación y el motivo de la reclusión de cada una de ellas.*

***SEGUNDO:** **ORDENAR** a la Alcaldía Municipal de Bucaramanga se pronuncie, en el término de cinco (05) días hábiles contados a partir de la comunicación de este auto, sobre los hechos y las pretensiones de la acción de tutela de la referencia, en donde funge como accionada.*

***TERCERO:** **ORDENAR** a la Alcaldía Municipal de Bucaramanga que informe a esta Corporación, en el término de cinco (05) días hábiles contados a partir de la comunicación de este auto, cuál es el estado de gestión administrativa de las cárceles destinadas a las personas*

detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad. En este sentido debe indicar qué cárceles municipales se destinan actualmente a los precitados fines y qué acuerdos contractuales ha realizado el municipio de Bucaramanga con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) para remitir presos con las calidades ya descritas.

CUARTO: *Por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, **PONER EN CONOCIMIENTO** de la Defensoría del Pueblo y de la Procuraduría General de la Nación, para que en el término de diez (10) días hábiles contados a partir del recibo de la comunicación del presente auto, expresen lo que estimen conveniente.”*

1.4.2 Respuesta de las entidades.

1.4.2.1 Policía Metropolitana de Bucaramanga.

El dieciocho (18) de abril de dos mil dieciséis (2016)+, la Policía Metropolitana de Bucaramanga, por intermedio del Comandante de la Estación de Policía Norte de esa ciudad, Capitán Gustavo Adolfo Zafra Tristancho, en respuesta a la solicitud realizada por esta Corporación, relacionó la siguiente información:

1.4.2.1.1 Manifiesta que de acuerdo a las funciones constitucionales de la Policía Nacional de Colombia, le corresponde el mantenimiento del orden público interno y que a raíz de dicha función, se ha visto en la necesidad de asumir la custodia de los internos por diferentes delitos en sus instalaciones policiales, sin ser ajena al fenómeno del hacinamiento.

1.4.2.1.2 Por tanto, indica que en la actualidad, esta Estación de Policía Norte, perteneciente a la Policía Metropolitana de Bucaramanga, cuenta con tres salas temporales de privación de la libertad, y para brindar unas “mejores” condiciones a los internos, se optó por acceder al parqueadero de la Estación contiguo, el cual se ha adecuado provisionalmente para albergar personas privadas de la libertad tras su captura por la comisión de diferentes delitos.

1.4.2.1.3 Menciona el Comandante, que la Policía Nacional, realiza dicho esfuerzo con el fin de contribuir a la seguridad, tranquilidad y bienestar de los residentes del territorio Colombiano, teniendo plena claridad, que dicho sitio de albergue de las personas privadas de la libertad no es el adecuado, como si lo vendría a ser, las instalaciones de los centros penitenciarios y carcelarios.

1.4.2.1.4 En cumplimiento de lo solicitado, se informó a este despacho que el número de personas retenidas en la Estación de Policía Norte de Bucaramanga, en la actualidad corresponde a 143 reclusos, de los cuales ninguno ostenta la calidad de detenido contravencionalmente, sino que se trata de detenciones preventivas o en virtud de sentencias condenatorias ejecutoriadas.

A continuación, se relaciona la información de la que da cuenta el Comandante de la Estación de Policía, discriminándola por delito y número de internos recluidos en las celdas de detención transitoria.

INTERNOS ESTACIÓN DE POLICIA DEL NORTE	
DELITO	NUMERO DE INTERNOS (143)
1° Hurto.	77
2° Tráfico, fabricación, porte de estupefacientes.	27

3° Modalidades concursales heterogéneas.	9
4° Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones	8
5° Violencia Intrafamiliar.	6
6° Homicidio.	5
7° Actos sexuales.	5
8° Extorsión.	2
9° Concierto para delinquir.	2
10° Receptación.	1
11° Lesiones personales.	1

1.4.2.2 Alcaldía de Bucaramanga.

La Alcaldía de Bucaramanga, por intermedio de apoderado, emite respuesta en el proceso de la referencia, manifestando que debe declararse **improcedente** la acción de tutela, por los siguientes motivos:

1.4.2.2.1 Menciona la ley 65 de 1993, argumentando que la Alcaldía Municipal ha sido diligente en lo que tiene que ver con la gestión encaminada a proveer los centros de reclusión para el ente territorial. En ese sentido, ha dotado voluntaria y gratuitamente al Centro Penitenciario y Carcelario de Bucaramanga con insumos básicos como ambulancias, material de curación y un área de atención básica sanitaria.

1.4.2.2.2 Manifiesta, que se ejecutó el contrato No 514 de 2014 por valor de **CINCUENTA Y SIETE MILLONES DOSCIENTOS VEINTIÚN MIL CUATROCIENTOS SESENTA (\$57.221.460) PESOS** haciendo entrega a gratuidad al INPEC de equipos médicos y dotación de ambulancias. Así mismo, se ejecutó el contrato No.515 de 2014, por valor de **CUARENTA Y SIETE MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL**



QUINIENTOS (\$47.667.500) PESOS, con la finalidad de entregar al INPEC la cantidad de 489 colchonetas - espuma en una sola lamina.

1.4.2.2.3 De la misma manera, indica que para la vigencia 2015 en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal, se incluyó el proyecto “ *Implementación de una estrategia de seguridad y convivencia ciudadana con humanismo vigencia 2014-2015 en el Municipio de Bucaramanga*” enmarcado dentro del Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Publicas 2012-2015, se aprobó la adquisición de un lote para la Estación Centro de Policía Metropolitana de Bucaramanga, según lo establecido por la Ley 418 de 1997, por un valor de **TRES MIL MILLONES (\$3.000.000.000) DE PESOS.**

1.4.2.2.4 Recalca, que también han celebrado contratos, tales como el 538 de 2015, cuyo objeto fue la fabricación, ensamble e instalación de un domo de policarbonato para el centro penitenciario y carcelario de mediana seguridad, Cárcel Modelo del Municipio de Bucaramanga.

Por otro lado, el contrato No. 480 de 2015, para el suministro de complemento nutricional a internos adultos mayores o internos que padecen de bajo peso, reclusos en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad, Cárcel Modelo del Municipio de Bucaramanga. Mediante los contratos No. 522 de 2015 y No. 523 de 2015, se compró kit de aseo personal y kit de cama, con destino al Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad, Cárcel Modelo del Municipio de Bucaramanga y la Cárcel de Reclusión de Mujeres.

1.4.2.2.5 Por tanto, argumenta que debido al hacinamiento que se presenta en los centros de reclusión, la Dirección Regional de Oriente, informa que no es posible la recepción diaria de internos en los



establecimientos EPAMS GIRON Y EPMSC de Bucaramanga, provenientes de las Estaciones de Policía, en cumplimiento a las ordenes emitidas por la Secretaria de Salud del Municipio de Bucaramanga y Girón, las cuales han ordenado abstenerse de recibir nuevos internos por problemas de salubridad.

En ese sentido, informa que de las Estaciones de Policía se han transferido internos, en la medida que otras personas privadas de la libertad cumplan la pena y se les conceda la libertad, o gocen del beneficio de otros mecanismos sustitutivos de la pena, sin superar el límite de (2750) internos, señalado por la Secretaria de Salud de Bucaramanga.

1.4.3 Intervenciones.

1.4.3.1 Defensoría del Pueblo.

El Defensor del Pueblo, por intermedio del Defensor Delegado para la Política Criminal y Penitenciaria, interviene en este proceso para realizar las siguientes consideraciones:

1.4.3.1.1 Manifiesta que en la mencionada estación permanecen más de 120 personas, la mayor parte en espacios improvisados. El lugar de reclusión está integrado por: dos (2) celdas y el patio del parqueadero cubierto de la estación habilitado de manera precaria como sala de detención transitoria que no cumple con estándares mínimos de seguridad –rejas, puertas, etc.- ni para las personas recluidas ni para el personal de la policía.

1.4.3.1.2 Indica que las personas se encuentran, unas, en el patio cubierto, agrupadas según la estación de donde provienen –Estación del Centro, Sijin, Estación del Sur, etc.- y separadas por las vallas que la Policía usa en el espacio público en grandes eventos. Otras, –un poco más de

cuarenta (40) personas hacinadas en dos (2) celdas en las que el contacto físico es inevitable. Literalmente se trata de dos jaulas en las que se amontonan desordenadamente seres humanos.

1.4.3.1.3 En ese sentido, aduce que la reclusión de los detenidos en esta locación se prolonga, en promedio por varios meses, cuatro (4) de las ciento veintisiete (127) personas que allí se encuentran recluidas son condenadas. 12 gozan del beneficio de la detención domiciliaria pero por algún error en la nomenclatura urbana, por cambio de dirección de residencia o por falta de cédula, permanecen desde hace varios meses, recluidas en dicho lugar a la espera de una audiencia en la que puedan aclarar su situación.

Dos de ellos no han sido trasladados a la ciudad en donde deben permanecer en detención por falta de presupuesto del INPEC para traslados –pasajes y viáticos.

1.4.3.1.4 Los reclusos carecen de la debida atención en salud. En particular se señala por la Regional que los internos solo reciben atención por urgencias y varios de ellos registran graves patologías, tales como, VIH, cálculos en el riñón, lesiones corporales que requieren tratamiento, diarrea crónica, enfermedades psiquiátricas y otras que tienen trascendencia para la integridad de los reclusos.

1.4.3.1.5 De igual manera, en su intervención, la Defensoría del Pueblo hizo llegar a este despacho doce (12) fotografías digitales tomadas en la Estación de Policía Norte de Bucaramanga. En dicho material se evidencia con claridad el alto nivel de hacinamiento que viven las personas recluidas en la estación. Por un lado, se puede apreciar que en tres (3) celdas de pequeñas dimensiones se aglutinan varias personas que incluso deben usar hamacas para poder descansar, pues el espacio físico es insuficiente para todos ellos.

1.4.3.1.6 Por el otro, se evidencia que el parqueadero de la estación ha sido adecuado rústicamente para mantener a más de cien (100) detenidos que soportan las incomodidades propias de un espacio no diseñado para la estadía de seres humanos, sin contar con los elementos básicos de salubridad requeridos para su reclusión.

1.4.3.1.7 Informa sobre la noticia publicada por el diario virtual Vanguardia.com, donde se relatan los hechos ocurridos en la Estación de Policía Norte de Bucaramanga, el miércoles veinticuatro (24) de febrero de dos mil dieciséis (2016), en horas de la mañana. Se trató de un motín auspiciado por los internos, los cuales en protesta al hacinamiento que padecen, prendieron fuego a varias de sus colchonetas y su ropa, de la misma manera algunos de ellos intentaron fugarse.

Según este diario:

“Cerca de 150 reos que permanecen recluidos en la Estación Norte de la Policía en Bucaramanga, a la espera de ser trasladados a la cárcel Modelo o la penitenciaría de Palogordo, protagonizaron un motín este miércoles a las 10:00 a.m.

El incidente se registró en momentos en que a la estación, ubicada en la carrera 15 con calle 5, se disponía a ingresar las visitas para los internos, quienes permanecen allí debido a la situación de hacinamiento de las prisiones en Santander.

Cansados porque no les resuelven sus traslados y agobiados por la difícil situación de hacinamiento que deben afrontar en la estación de Policía, los reclusos optaron por amotinarse, por lo que le prendieron fuego a varias colchonetas, a la ropa, y empezaron a lanzar objetos

contundentes contra los policías que cumplían las funciones de custodios.

Ante la amenaza, la estación fue rodeada, ya que algunos reclusos intentaron fugarse por uno de los portones. Minutos después al lugar llegó el Escuadrón Móvil Antidisturbios, Esmad, que ingresó al patio donde se registraba el motín y con granadas de aturdimiento y gases lacrimógenos, lograron retomar el control.”[\[16\]](#)

1.4.3.1.8 Aunado a ello, afirma que el hacinamiento en el área de las celdas es absolutamente dramático y bien podría ser catalogado como trato cruel e inhumano en los términos de la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos y Penas Crueles, Inhumanas y Degradantes, como puede advertirse en el informe fotográfico que soportan dichas condiciones descritas.

1.4.3.1.9 Arguye que la Estación de Policía del Norte, por el entrenamiento de su personal y por la infraestructura física, no está en condiciones de prestar el servicio de custodiar y vigilar personas privadas de la libertad. No es su misión constitucional ni legal.

1.4.3.1.10 De la misma manera, indica que en las condiciones en las que se encuentran los reclusos en dicha estación no tienen ninguna posibilidad de autodeterminación, readaptación ni resocialización.

1.4.3.1.11 Aduce que el encierro en jaulas y el hacinamiento extremo es un trato humillante y degradante. El vestuario no alcanza un estándar mínimo de decoro personal.

1.4.3.1.12 Finalmente, expone que la falta de atención médica genera riesgo para la salud no sólo de los internos sino del personal de la policía. Se puede concluir que la situación de vulneración de derechos

humanos de las personas privadas de la libertad en la Estación de Policía Norte, se encuentra igual o más gravosa desde cuando se instauró la acción de amparo institucional en el año anterior, por lo que se reafirma en las pretensiones de la tutela.

1.4.3.2 Procuraduría General de la Nación.

La Procuraduría General de la Nación, por intermedio de la Procuradora Delegada para la Prevención en materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos del Grupo de Política Criminal y Carcelaria, intervino en el proceso de la referencia considerando que se deben **amparar** los derechos fundamentales del accionante, en atención a las siguientes razones:

1.4.3.2.1 Luego de hacer un recuento de los presupuestos fácticos que delimitan el presente amparo, manifiesta que en ejercicio de su función preventiva ofició a la Dirección General del INPEC y al Director Regional Occidente de la misma entidad, recomendando que se adoptaran medidas tendientes a la protección y garantía de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en las Estaciones de Policía del Departamento de Santander.

1.4.3.2.2 Lo anterior, en armonía con el artículo 58 de la Ley 1453 de 2011, el cual indica que una vez se imponga medida de aseguramiento o sentencia condenatoria, el funcionario judicial entregará al condenado inmediatamente en custodia del INPEC, y el artículo 21 de la Ley 1709 de 2014, que dispuso que la detención en Unidad de Reacción Inmediata o unidad similar no podrá superar las treinta y seis (36) horas.

1.4.3.2.3 Informa que en la misma solicitud se incluyeron extractos de la Sentencia de la Corte Constitucional T-1077 de 2001[17], que a su vez invocó consideraciones y fundamentos de la T-847 de 2004[18].

1.4.3.2.4 En esta última se ampararon los derechos fundamentales de personas privadas de la libertad en salas de retención transitoria de la Policía de Santafé de Bogotá y otras entidades de policía judicial, ordenando el traslado de los internos a centros de reclusión idóneos para su respectiva resocialización.

1.4.3.2.5 En ese sentido, estima que la Corte debe amparar los derechos fundamentales de las personas detenidas en la Estación de Policía Norte de Bucaramanga, en los términos definidos por el accionante, al evidenciar la vulneración de sus derechos fundamentales y por encontrar válidas y sustentadas sus pretensiones.

1.4.3.2.6 Finalmente, aduce que debido a que han pasado más de once (11) meses desde que se presentó el amparo, es posible que en la actualidad se esté frente a un hecho superado, por lo que la Corte tendrá que verificar tal situación.

2. CONSIDERACIONES

2.1. COMPETENCIA.

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución, es competente para revisar los fallos de tutela adoptados en el proceso de la referencia. Además, procede la revisión en virtud de la selección realizada por la Sala correspondiente y del reparto verificado en la forma establecida por el reglamento de la Corporación.

2.2. PROBLEMA JURÍDICO.

De conformidad con los hechos narrados con antelación, la Corte Constitucional deberá establecer si se vulneran los derechos fundamentales a la dignidad humana, a la integridad personal, a la salud, a la familia y a la salubridad de las personas privadas de la libertad, agenciadas por el accionante, en la Estación de Policía Norte de Bucaramanga, por las condiciones aparentemente inhumanas de hacinamiento a las que fueron y aún son expuestas, por la también aparente inactividad que presentaron la Gobernación de Santander, la Alcaldía Municipal de Bucaramanga, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), la Caja de Previsión Social de Comunicaciones CAPRECOM E.S.P., y las demás entidades accionadas y vinculadas a este trámite, frente a la situación de las víctimas.

Para resolver el problema jurídico que se plantea, la Sala analizará los siguientes temas: (i) la limitación del derecho a la libertad personal en el Estado Social de Derecho, (ii) los derechos de las personas privadas de la libertad, (iii) la privación preventiva y contravencional de la libertad, (iv) los establecimientos de privación transitoria de la libertad, (v) el hacinamiento carcelario, y (vi) el caso concreto.

2.3. LA LIMITACIÓN DEL DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO.

2.3.1. Concepto y alcance del derecho a la libertad personal.

2.3.1.1. El derecho a la libertad personal comprende *“la posibilidad y el ejercicio positivo de todas las acciones dirigidas a desarrollar las aptitudes y elecciones individuales que no pugnen con los derechos de los demás ni entrañen abuso de los propios, como la proscripción de todo acto de coerción física o moral que interfiera o suprima la autonomía de la persona sojuzgándola, sustituyéndola, oprimiéndola o reduciéndola indebidamente”*[19].

En este sentido, implica que todo individuo puede optar autónomamente por el comportamiento que considere conveniente en su relación con los demás, siempre y cuando no lesione los derechos de terceros ni el orden jurídico[20].

2.3.1.2. La libertad personal es un principio y un derecho fundante del Estado Social de Derecho[21] cuya importancia se reconoce en diversas normas constitucionales: **(i)** en el Preámbulo de la Carta como uno de los bienes que se debe asegurar a los integrantes de la Nación; **(ii)** en el artículo 2º se establece como fin esencial del Estado el de garantizar la efectividad de los principios, y de los derechos consagrados en la Constitución, asignando a las autoridades el deber de protegerlos; y **(iii)** en el artículo 28 se consagra expresamente que “*Toda persona es libre*” y contempla una serie de garantías que buscan asegurar el ejercicio legítimo del derecho y el adecuado control al abuso del poder, como el derecho a ser detenido por motivos previamente definidos por el legislador y en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente[22].

2.3.1.3. Al igual que la dignidad humana y la igualdad, la libertad tiene una naturaleza polivalente en el ordenamiento jurídico colombiano, pues se trata de manera simultánea de un valor, un principio y, a su vez, muchos de sus ámbitos específicos son reconocidos como derechos fundamentales plasmados en el texto constitucional[23]:

- (i)** En primer lugar, el Preámbulo de la Constitución señala la libertad como un *valor superior* del ordenamiento jurídico, en esta proclamación se ha visto el reconocimiento de una directriz orientadora en el sentido que “*la filosofía que informa la Carta Política del 91 es libertaria y democrática y no autoritaria y mucho menos totalitaria*”[24].

Por su parte, el artículo 2º de la Constitución indica que las autoridades están instituidas para proteger a las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades.

Desde esta perspectiva: *“la libertad se configura como un contenido axiológico rector del sistema normativo y de la actuación de los servidores públicos, del cual, en todo caso, también se desprenden consecuencias normativas en la interpretación y aplicación, no sólo del texto constitucional, sino del conjunto de preceptos que conforman el ordenamiento jurídico colombiano, que deben ser leídos siempre en clave libertaria”*[25].

- (ii) Así mismo, la Corte Constitucional ha reconocido la existencia de un *principio general de libertad* que autoriza a los particulares a llevar a cabo las actividades que la ley no prohíba o cuyo ejercicio no está subordinado a requisitos o condiciones determinadas, el cual estaría reconocido por el artículo 6º de la Constitución, se trataría entonces de la norma de cierre del ordenamiento jurídico, que tendría la estructura deóntica de un permiso[26].

Pero también se ha visto en el artículo 13 Superior[27], el origen de este principio general de libertad el cual según la jurisprudencia constitucional es el fundamento *del derecho de toda persona a tomar decisiones que determinen el curso de su vida*[28].

- (iii) A su vez, la Constitución reconoce numerosos derechos de libertad, especialmente en el Capítulo I del Título II, tales como el libre desarrollo de la personalidad (art. 16), la libertad de conciencia (art. 18), la libertad de cultos (art. 19), la libertad de expresión y de información (art. 20)[29].

2.3.2. Fundamento constitucional de la limitación de la libertad.

El derecho a la libertad personal, no obstante, ser reconocido como elemento básico y estructural del Estado de Derecho, no tiene un carácter absoluto e ilimitado[30]. Como en el caso de los demás derechos fundamentales, el Constituyente no concibió en efecto la libertad individual a la manera de un derecho inmune a cualquier forma de restricción[31].

En este sentido, la Corte ha advertido también que en algunas ocasiones el interés superior de la sociedad exige la privación o restricción de la libertad personal, la cual en todo caso no puede ser arbitraria[32], por lo cual, la propia Constitución consagra una serie de garantías que fijan las condiciones en las cuales la limitación del derecho puede llegar a darse[33]. Estas garantías están estructuradas en forma de reglas, encaminadas a delimitar de manera estricta la actividad del Estado frente a esta libertad fundamental[34].

Por lo anterior, el ordenamiento jurídico contempla la posibilidad de proferir medidas restrictivas de la libertad, siempre y cuando obedezcan a mandatos legales previamente definidos[35]. La restricción del derecho a la libertad debe estar entonces, plenamente justificada en el cumplimiento de fines necesarios para la protección de derechos o bienes constitucionales y, además, ser notoriamente útil y manifiestamente indispensable para el logro de tales objetivos.

De otro lado, se requiere que el efecto negativo sobre la libertad que se restringe, sea notablemente mitigado con el beneficio constitucional que se alcanza a raíz de su restricción. Todo lo anterior, por supuesto, siempre que no se afecte el núcleo esencial del citado derecho[36].

2.3.3. El derecho penal como límite racional a la privación de la libertad en el Estado Social de Derecho.

Durante siglos el poder punitivo fue el principal mecanismo para el dominio irracional de los pueblos y el castigo de quienes no compartían las ideas de los gobernantes[37]. El aparato de la justicia era utilizado por la voluntad del monarca para sancionar cualquier tipo de desobediencia[38] y los jueces eran simplemente súbditos de los tiranos[39].

Sin embargo, surgieron voces que buscaban acallar los excesos y controlar el abuso de los poderosos mediante el establecimiento de unas garantías mínimas que limitaran la privación de la libertad de las personas[40], cuyos principales pilares se encuentran a lo largo de toda la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: **(i)** la exigencia de lesividad de los delitos[41], **(ii)** el principio de legalidad[42], **(iii)** la necesidad de la pena[43] y **(iv)** la presunción de inocencia[44], los cuales aún se mantienen como algunas de las garantías irrenunciables para cualquier Estado de Derecho.

Con fundamento en estos principios, se redactaron numerosos Códigos Penales y de Procedimiento Penal en Europa y Latinoamérica que buscaron establecer reglas claras para impedir la arbitrariedad y los abusos en el poder punitivo.

El Derecho Penal moderno no surgió entonces como una máquina de castigo, sino por el contrario, como un conjunto de garantías mínimas que no solamente buscan tutelar a la sociedad del delito, sino también proteger al acusado de la venganza privada y de los abusos del poder punitivo del Estado.

Dentro de tales garantías se destacan[45]: **(i)** la exigencia de la existencia de un delito para la aplicación de una pena (*nullapoena sine crimine*); **(ii)** el principio de legalidad (*nullum crimen sine lege*); **(iii)** el principio de necesidad (*nullalexpoenalis sine*

necessitate); (iv) el principio de lesividad (*nullanecessitas sine iniuria*); (v) el Derecho Penal de acto (*nullainiuria sine actione*); (vi) el principio de culpabilidad (*nullaactio sine culpa*); (vii) el principio de jurisdiccionalidad (*nulla culpa sine iudicio*); (viii) el principio acusatorio (*nullumiudicium sine accusatione*); (ix) el debido proceso probatorio (*nullaacusatio sine probatione*); y (x) el derecho a la defensa (*nullaprobatio sine defensione*)[46].

En este sentido, la Carta Política consagra un sistema completo de garantías penales sustanciales para garantizar los derechos de los individuos que constituyen los fundamentos constitucionales del derecho penal[47]:

En primer lugar, el principio de legalidad[48], derivado del Estado de Derecho[49], de acuerdo con el cual, cuando haya lugar a una limitación, los requisitos deberán ser fijados por la ley, ya que al ser una libertad personal, la Constitución establece una estricta reserva legal[50]:

En segundo lugar, se encuentra la exclusiva protección de bienes jurídicos, derivado del carácter social del Estado[51], de acuerdo con el cual, el derecho penal está instituido exclusivamente para la protección de bienes jurídicos[52], es decir, para la protección de valores esenciales de la sociedad[53].

Este principio inspira la necesidad de la intervención penal relacionada a su vez con su carácter subsidiario, fragmentario y de última ratio del Derecho penal[54], también derivado del carácter social del Estado. De acuerdo al principio de subsidiariedad “*se ha de recurrir primero y siempre a otros controles menos gravosos existentes dentro del sistema estatal antes de utilizar el penal*”[55]; según el principio de última ratio “*el Estado sólo puede recurrir a él*

cuando hayan fallado todos los demás controles” y finalmente, en virtud del principio de fragmentariedad “el Derecho penal solamente puede aplicarse a los ataques más graves frente a los bienes jurídicos”[56].

En tercer lugar, el principio de culpabilidad, relacionado con el carácter democrático de Estado[57] y derivado del artículo 29 de la Carta Política, y que en nuestro ordenamiento tiene las siguientes consecuencias:

- (i) El Derecho penal de acto, por el cual *“sólo se permite castigar al hombre por lo que hace, por su conducta social, y no por lo que es, ni por lo que desea, piensa o siente”*[58].
- (ii) El principio según el cual no hay acción sin voluntad, que exige la configuración del elemento subjetivo del delito. De acuerdo al mismo, ningún hecho o comportamiento humano es valorado como acción, sino es el fruto de una decisión; por tanto, no puede ser castigado si no es intencional, esto es, realizado con conciencia y voluntad por una persona capaz de comprender y de querer[59].
- (iii) El grado de culpabilidad es uno de los criterios básicos de imposición de la pena, de tal manera que a su autor se le impone una sanción, mayor o menor, atendiendo a la entidad del juicio de exigibilidad, es decir, la pena debe ser proporcional al grado de culpabilidad[60].

En cuarto lugar, los principios de razonabilidad y proporcionalidad en materia penal[61], de acuerdo con los cuales deben ponderarse las finalidades de prevención y represión del delito con derechos fundamentales de las personas, como el derecho a la libertad y al debido proceso[62].

En quinto lugar, la finalidad preventiva del derecho penal, en virtud de la cual la privación de la libertad en un Estado Social de Derecho debe cumplir con sus finalidades constitucionales[63]:

- (i) La prevención general negativa busca generar una impresión para que todos los ciudadanos no cometan delitos mediante la disuasión de futuros autores[64], por lo cual, la pena *“debe tener efectos disuasivos, ya que la ley penal pretende “que los asociados se abstengan de realizar el comportamiento delictivo so pena de incurrir en la imposición de sanciones”*[65].
- (ii) La prevención especial negativa señala que la pena puede tener también como misión impedir que el delincuente cometa nuevos crímenes contra la sociedad[66].
- (iii) La prevención especial positiva señala, por su parte, que la función de la pena es la reintegración del individuo a la sociedad[67], también llamada resocialización[68], en virtud de la cual la sanción *“debe buscar la resocialización del condenado, obviamente dentro del respeto de su autonomía y dignidad, pues el objeto del derecho penal en un Estado social de derecho no es excluir al infractor del pacto social, sino buscar su reinserción en el mismo”*[69].
- (iv) La prevención general positiva admite que la finalidad de la pena es el reconocimiento de la norma con el objeto de restablecer la vigencia de la misma afectada por el delito[70].

En un Estado Social de Derecho, la retribución no constituye una finalidad de la ejecución de la pena sino un límite para la determinación de su modalidad y medida, aplicable en virtud del principio de culpabilidad según el cual *“la pena tampoco puede sobrepasar en su duración la medida de la culpabilidad”*[71].

Finalmente, encontramos el bloque de constitucionalidad y otras normas constitucionales que deben ser tenidas en cuenta en la redacción de las normas penales[72].

Estas garantías son esenciales en el Estado Social de Derecho y por ello no puede renunciarse a su aplicación para reforzar la seguridad cognitiva de la sociedad frente a individuos considerados peligrosos[73], pues ello desconoce profundamente la dignidad humana[74], la presunción de inocencia[75] y desarrolla un Derecho penal de autor[76] prohibido por la Constitución.

2.4. LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD.

En relación con los derechos, la Corte Constitucional ha explicado el alcance de los mismos cuando se trata de personas privadas de la libertad:

2.4.1. Derecho a la vida y la integridad personal.

El derecho a la vida y a la integridad personal, cuya protección es obligación del Estado que funge como garante al interior de los establecimientos penitenciarios y carcelarios.

Desde el momento en que el individuo es privado de la libertad, el Estado asume de manera íntegra la responsabilidad inherente a la seguridad, la vida y a la integridad física de los internos. En este sentido se deben tomar medidas de carácter positivo ya que éstas dan legitimidad al sistema penal teniendo en cuenta que conllevan a la consecución de sus fines u objetivos.

Una de las medidas que pueden ser tomadas para la protección de estos derechos fundamentales puede consistir en la distribución adecuada de los reclusos dentro del centro penitenciario, sin que ello implique un trato discriminatorio, evitando de esta manera situaciones de inseguridad[77].

2.4.2. Derecho a presentar peticiones.

El derecho a presentar peticiones respetuosas ante la administración pública es visto desde dos dimensiones, en primer lugar se toma como el derecho que tiene el sujeto de solicitar información o la ejecución de actuaciones por medio de la petición; y por otro lado, el derecho que tiene de recibir pronta respuesta[78].

En este sentido, resulta obligatorio que el Estado cree un canal de comunicación entre el interno y la administración de justicia, teniendo en cuenta que la posibilidad del sujeto de insistir sus peticiones se torna difícil debido a las restricciones de su libertad e imposibilidad de desplazamiento.

Se ha señalado que en muchas ocasiones, el derecho de petición es el único mecanismo que tienen las personas privadas de la libertad para hacer efectivas las obligaciones estatales, y de esta manera hacer valer sus derechos fundamentales[79].

2.4.3. El derecho a la dignidad humana.

Dentro de los establecimientos de reclusión siempre deberá prevalecer el respeto a la dignidad humana, los preceptos constitucionales y los Derechos Humanos; todas las personas tienen el derecho de ser tratadas dignamente, los sujetos no pueden ser objeto de tratos crueles, inhumanos o degradantes.

En este mismo sentido, se debe resaltar el carácter de norma *Ius Cogens* del respeto a la dignidad humana, esto quiere decir que es una norma imperativa de Derecho Internacional de obligatorio cumplimiento, lo que implica un inmediato reconocimiento por parte de todos los Estados[80].

2.4.4. El derecho a la visita íntima o conyugal en condiciones dignas.

El derecho a la visita conyugal va ligado con más derechos de carácter fundamental plasmados en la Carta Política; dentro de estos se encuentran el libre desarrollo de la personalidad, la dignidad humana y otros tales como los derechos sexuales y reproductivos. La anterior disposición constituye un elemento fundamental dentro del proceso de resocialización del sujeto, además de su bienestar físico y psicológico.

El desarrollo del derecho a la visita íntima o conyugal debe ser efectivizado bajo la garantía de la dignidad humana por lo tanto, al respecto se ha manifestado: “*el derecho al contacto entre los reclusos y sus parejas y de respetar el mismo contra toda interferencia abusiva y arbitraria en los derechos constitucionales fundamentales que se derivan del derecho a la visita íntima*”[81].

La Corte Constitucional ha precisado además que el derecho a la visita conyugal está limitado por las propias actividades que implica el permitir la realización de este derecho. En este sentido, el centro de reclusión debe contar con las instalaciones físicas adecuadas, condiciones de privacidad e higiene[82].

2.4.5. El derecho a la resocialización.

Implica el derecho a vivir nuevamente dentro de la comunidad sin romper las mínimas reglas de armonía[83], la cual no puede ser un mero valor axiológico que debe manifestarse en consecuencias

concretas: “(i) la oportunidad y disposición permanente de medios que garanticen la realización de diversas actividades de orden laboral, educativo, deportivo y lúdico; (ii) las condiciones cualificadas de reclusión, en aspectos básicos como el goce permanente de servicios públicos esenciales, buenas condiciones de alojamiento, alimentación balanceada, servicios sanitarios mínimos, etc. y (iii) el acompañamiento permanente durante el periodo en que se prolonga la privación de la libertad, con el auxilio de un equipo interdisciplinario de profesionales en ciencias sociales y de la salud, de la red de apoyo y de la familia del recluso”[84].

En este sentido, el contacto permanente del interno con su familia ayuda a su resocialización[85], por lo cual se debe dar prevalencia a la aplicación de medidas que lo facilitan.

El anterior concepto tiene como fin último que el interno logre resocializarse por medio de la construcción de un proyecto de vida, el cual se desarrolla durante el tiempo que permanecen dentro del centro de reclusión.

Por consiguiente del aprovechamiento del tiempo de condena y desarrollo de habilidades productivas y de autogestión. El acceso a los programas de trabajo y estudio se encuentra vinculado con el derecho a la libertad, en cuanto estas actividades ayudan a que se reduzca la condena⁹, de esta manera, hay que destacar que los internos no reciben remuneración alguna por las actividades que efectúan⁹.

El derecho a participar en los programas de educación y trabajo[86] representa una actividad que tiene como finalidad la resocialización y el refuerzo de la concepción del mismo como valor fundante de la sociedad[87].



El objetivo principal de la participación del recluso en programas de educación y trabajo es preparar al interno para su vida en libertad; por lo tanto, las actividades laborales y de educación se tornan de carácter obligatorio para aquellos reclusos que tengan la calidad de condenados, teniendo en cuenta su finalidad de resocialización[88].

2.4.6. El debido proceso disciplinario.

Las personas privadas de la libertad tienen derecho a que las decisiones de carácter disciplinario que se tomen respecto a ellas, como la calificación de su conducta, sean producto de las correctas formas procesales; su desconocimiento configura “[...] *una vulneración de los derechos al debido proceso administrativo y a la igualdad de oportunidades e, indirectamente, del derecho fundamental al buen nombre.*”[89]

De igual manera, esta Corporación ha indicado que el debido proceso también debe ser aplicado por las autoridades penitenciarias respecto a la imposición de medidas correctivas o sanciones, en donde adicionalmente se deben garantizar el derecho de contradicción, de defensa y la presunción de inocencia.[90]

2.4.7. El derecho a la palabra.

La Corte ha reconocido el derecho que tienen las personas privadas de la libertad a comunicarse con personas en el exterior de la prisión, con el debido respeto a la intimidad. Se pueden, por ejemplo, establecer condiciones de modo, tiempo y lugar, pero no suspender o anular este derecho[91].

2.4.8. Derecho al descanso.

De forma similar, se ha considerado inconstitucional que se tenga como falta *‘el descanso en la cama por parte de las personas recluidas durante el día’*, sin ningún otro tipo de consideración,^[92] o imponer como sanción el que a una persona se le permitan *‘solamente dos horas de sol diario’*.^[93]

El derecho al descanso está ligado directamente con el derecho a la dignidad humana, por lo tanto se encuentra dentro de las condiciones mínimas de existencia del mismo ser^[94]. Con base en lo anterior, es un deber Estatal garantizar la prestación de una habitación en condiciones dignas y de higiene en donde se puede efectivizar el derecho al descanso nocturno^[95].

2.4.9. El derecho a la salud.

En virtud del cual por la salud del interno debe *“velar el sistema carcelario y la atención correspondiente incluye los aspectos médicos, quirúrgicos, hospitalarios y farmacéuticos. Así mismo, es de su responsabilidad el mantenimiento de las condiciones mínimas de higiene, seguridad y salubridad, así como todo lo relativo a la debida alimentación del personal sometido a su vigilancia”*^[96].

La Corte Constitucional, ha reiterado en diversas ocasiones que el derecho a la salud no puede suspenderse ni negarse porque una persona se encuentra privada de la libertad, toda vez que ellos mismos no pueden afiliarse al Sistema General de Seguridad Social, ni asumir el valor de los servicios o tratamientos que se requiera.^[97]

De esta manera, y teniendo en cuenta la relación de especial sujeción, es el Estado quien está obligado a garantizar que los servicios de salud sean prestados por medio del INPEC y de los directores de los centros de reclusión.^[98] Así mismo, la Corte ha indicado que este derecho debe ser suministrado por el Estado como una manera de garantizar la

integridad personal de los detenidos, de conformidad a diversos fallos de la Comisión I.D.H. y la Corte Europea de Derechos Humanos.[99]

2.4.10. El derecho a la unidad familiar de personas privadas de la libertad.

En virtud del cual el sistema penitenciario y carcelario debe procurarse, en todo lo que sea posible, que el recluso mantenga contacto con su grupo familiar, máxime si dentro del mismo existen hijos menores de edad, lo cual impone adicional esfuerzo en torno a la preservación de la unidad familiar[100].

2.5. LA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A TRAVÉS DEL HACINAMIENTO CARCELARIO.

2.5.1. La excepcionalidad de la privación de la libertad.

En Colombia existe la posibilidad de restringir la libertad personal con medidas previas a la declaratoria de responsabilidad del procesado, a través de la detención preventiva intramural o en el domicilio y aquellos mecanismos aplicables a los inimputables, e igualmente como penas, es decir sanciones fijadas al responsable de una conducta punible en una sentencia condenatoria en firme como la prisión intramural y la prisión domiciliaria.

2.5.1.1. De acuerdo al artículo 35 del Código Penal Colombiano establece como penas principales *la privativa de la libertad de prisión, la pecuniaria de multa y las demás privativas de otros derechos* que estén consagradas en la parte especial de la Ley 599 de 2000.

Por su parte, el artículo 36 del Código Penal consagra que la prisión domiciliaria es una pena sustitutiva de la pena de prisión y que *el arresto de fin de semana convertible en arresto ininterrumpido* resulta ser un sustitutivo de la multa.

De igual manera, la Ley 599 de 2000 en su artículo 37 determina que la pena privativa de la libertad debe someterse a las reglas que se exponen a continuación: “1. *La pena de prisión para los tipos penales tendrá una duración máxima de cincuenta (50) años, excepto en los casos de concurso; 2. Su cumplimiento, así como los beneficios penitenciarios que supongan la reducción de la condena, se ajustarán a lo dispuesto en las leyes y en el presente código; y, 3. La detención preventiva no se reputa como pena. Sin embargo, en caso de condena, el tiempo cumplido bajo tal circunstancia se computará como parte cumplida de la pena.*”

Por último, el artículo 38 de nuestro Código Penal se refiere a la prisión domiciliaria como un sustituto de la pena de prisión, la cual se adelanta en el lugar de residencia del condenado o donde el juez lo estipule. Adicionalmente se indica que puede ser solicitada por el condenado se encuentre privado de la libertad o tenga una orden de captura en su contra, excepto en los casos donde la persona evada de manera voluntaria la acción de la justicia.

Así mismo se señala que “*la detención preventiva puede ser sustituida por la detención en el lugar de residencia en los mismos casos en los que procede la prisión domiciliaria. En estos casos se aplicará el mismo régimen previsto para este mecanismo sustitutivo de la prisión.*”

La pena de prisión es la sanción más significativa en los países que no contemplan en su legislación la pena de muerte, y se ha considerado que cumplir una pena privativa de la libertad en un establecimiento

penitenciario y carcelario excede el mero hecho del encierro[101]. De ahí que deba reconocerse también la afectación, restricción e incluso en algunos casos la eliminación colateral de derechos constitucionales por el hecho de estar recluso en una institución penitenciaria, como la libertad de locomoción, el libre desarrollo de la personalidad, la intimidad personal y familiar, la inviolabilidad de la correspondencia privada, el derecho a la información, el derecho de propiedad, los derechos de reunión y asociación y la libertad de expresión (art. 20 CP), estos son sometidos a duras restricciones como consecuencia del régimen disciplinario de la prisión[102].

Dentro de los costos del sistema penitenciario, la jurisprudencia constitucional ha destacado especialmente tres (3)[103]:

- (i) Un costo sobre los derechos del propio sindicado, pues restringir la libertad de una persona implica también afectar su salud, su integridad, limitar sus capacidades de educación, de recreación o de trabajo y además tiene un impacto sobre su núcleo familiar y social[104]. Adicionalmente, este costo no solamente afecta sus derechos y su dignidad humana sino que también lo expone a entrar en contacto con una subcultura carcelaria nociva para sus propios valores[105].
- (ii) Un costo económico derivado del valor de privar de la libertad a una persona, los cuales muchas veces no se tienen en cuenta y hacen que entre los internos que se encuentran privados de la libertad se tengan que distribuir recursos que tendrían que asignarse a menos personas[106].
- (iii) Unos costos para la legitimidad del propio Estado, pues si este desconoce a través de sus prisiones impunemente la dignidad y la integridad de las personas, pierde legitimidad ante sus ciudadanos[107].

La privación de la libertad en establecimientos penitenciarios puede llegar a tener efectos que dificultan la resocialización, pues podría reforzar la criminalidad en algunas personas[108], incita al orgullo[109] y crea un efecto estigmatizante que dificulta la reinserción social[110]. Lo anterior se agrava si además, el establecimiento en el cual se encuentra el individuo se desconocen los derechos fundamentales o se produce una grave situación de hacinamiento[111], situación que expone a los sindicados a consecuencias adversas sin haber sido todavía condenados y dificulta profundamente la resocialización de los que están cumpliendo una pena.

Desafortunadamente los países occidentales han experimentado en las últimas décadas un aumento sin precedentes en el encarcelamiento[112], fundado en una serie de causales dentro de las cuales se destacan:(i) el aumento progresivo de la prisión provisional respecto del encarcelamiento sufrido en expiación de la pena; (ii) la postura punitivista de algunos medios de comunicación; (iii) la hiperexpansión del derecho penal; y (iv) el cambio de las formas de la criminalidad[113].

De esta manera, la privación intramural de la libertad en un sistema penal con altos niveles de hacinamiento dificulta la resocialización de los individuos ya condenados y afecta la presunción de inocencia de las personas que cumplen una medida de aseguramiento, pues los expone a consecuencias muy gravosas distintas de la mera privación de la libertad sin que previamente hayan sido declaradas culpables en un juicio.

Estas implicaciones negativas en una cantidad importante de derechos de quien purga una pena en un establecimiento carcelario exige que sean estudiados de manera muy seria la condición personal del

condenado, el comportamiento, el compromiso de no reincidencia, la situación familiar, las actividades resocializadoras y demás aspectos relativos a la valoración de la persona del recluso[114].

En virtud de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha indicado que los criterios de razonabilidad y proporcionalidad permiten determinar cuándo se desconocen los derechos fundamentales de las personas reclusas en prisión, cuando éstos son restringidos con base en competencias amplias y generales como la posibilidad de fijar e imponer reglas de disciplina o de hacer traslados de personas de una a otra prisión, bajo las condiciones legal y reglamentariamente establecidas.[115]

En este sentido, el Estado es garante de la protección de los derechos fundamentales de los internos y en especial de los siguientes: **(i)** el derecho a la vida y la integridad personal; **(ii)** el derecho a presentar peticiones; **(iii)** el derecho a la dignidad humana; **(iv)** el derecho a la visita íntima o conyugal en condiciones dignas; **(v)** el derecho a la resocialización; **(vi)** El debido proceso disciplinario; **(vii)** el derecho a la palabra; **(viii)** el derecho al descanso; **(ix)** el derecho a la salud; y **(x)** el derecho a la unidad familiar de las personas privadas de la libertad[116].

2.5.1.2. Esta situación es aún más relevante en relación con la detención preventiva, pues la misma no constituye una pena y por ello debe ser excepcional y ha de fundarse en los principios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad.

Los numerales 2° y 3° del artículo 7° de la Convención Americana de Derechos Humanos consagran y prohíben expresamente tanto las detenciones ilegales como las arbitrarias, en virtud de las cuales la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que para que la detención preventiva no vulnere la

presunción de inocencia debe sujetarse a criterios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad y debe ser excepcional.

Al respecto, la **Sentencia del Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay**[117] destacó que *“las medidas cautelares que afectan la libertad personal y el derecho de circulación del procesado tienen un carácter excepcional, ya que se encuentran limitadas por el derecho a la presunción de inocencia y los principios de necesidad y proporcionalidad, indispensables en una sociedad democrática”*, lo cual ha sido confirmado en múltiples fallos de los casos Suarez Rosero Vs. Ecuador[118], “Instituto de reeducación del Menor” Vs. Paraguay[119], Ricardo Canese Vs. Paraguay[120], Acosta Calderón Vs. Ecuador[121], Palamara Iribarne Vs. Chile[122], Yvon Neptune Vs Haití[123], Chaparro Álvarez y Lapo Iñiguez Vs Ecuador[124] y Bayarri Vs. Argentina[125].

En este sentido, la **Sentencia del Caso García Asto y Ramírez Rojas Vs. Perú**[126] indicó que *“la prisión preventiva es la medida más severa que se puede aplicar al imputado de un delito, motivo por el cual su aplicación debe tener un carácter excepcional, en virtud de que se encuentra limitada por los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad, indispensables en una sociedad democrática”*.

En Colombia, la excepcionalidad de las medidas de aseguramiento también ha sido exigida por numerosas sentencias de la Corte Constitucional:

- (i) La **Sentencia C-106 de 1994**[127] recalcó que la detención debe ser excepcional en los casos previstos por la ley y dentro de sus rigurosos límites, sin perjuicio de las garantías que aseguren la comparecencia del sindicado al pertinente juicio y su disponibilidad para la ejecución del fallo: *“Claro está, tratándose*

del derecho fundamental de la libertad, aplicando el artículo 94 de la Constitución Política, el alcance de su garantía constitucional debe interpretarse a la luz de los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, los cuales conciben la detención preventiva como una excepción, es decir como un instrumento al cual únicamente puede apelarse en los casos previstos por la ley y dentro de sus rigurosos límites, sin perjuicio de las garantías que aseguren la comparecencia del sindicado al pertinente juicio y su disponibilidad para la ejecución del fallo, tal como se ha subrayado en esta sentencia” [128].

(ii) La Sentencia C – 774 de 2001[129] señaló que la detención preventiva dentro de un Estado Social de Derecho, “*no puede convertirse en un mecanismo de privación de la libertad personal indiscriminado, general y automático, es decir que, su aplicación o práctica ocurra siempre que una persona se encuentra dentro de los estrictos límites que señala la ley, toda vez que la Constitución ordena a las autoridades públicas velar por la efectividad de los derechos y libertades de las personas, garantizar la vigencia de los principios constitucionales (la presunción de inocencia), y promover el respeto de la dignidad humana (Preámbulo, artículos 1º y 2º)*”.

(iii) La Sentencia C-456 de 2006[130] consideró que las medidas de aseguramiento deben responder a criterios de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad, toda vez que conlleva una limitación del derecho a la libertad individual del imputado no adecuada y desproporcionada a la finalidad que pretende cumplir. Así mismo se señaló que “*el Título IV del nuevo Código que consagra el régimen de la libertad y su restricción, contempla en el artículo 295 el principio de la restricción excepcional de la libertad y hace énfasis en el carácter preventivo de la privación*

de la misma. Agrega también la norma una regla de interpretación general en la medida en que estipula que las disposiciones deberán ser interpretadas “restrictivamente y su aplicación debe ser necesaria, adecuada, proporcional y razonable frente a los contenidos constitucionales.”

(iv) La Sentencia C-390 de 2014[131] determinó la excepcionalidad de la detención preventiva al señalar que: *“sí ante pasajes oscuros, confusos o contradictorios, la Corte debe dilucidarlos de manera que queden limitados, recalcando la excepcionalidad de la privación de la libertad, que aunque se encuentra justificada y permitida de forma restringida como medida para evitar el entorpecimiento del proceso y la alteración de las pruebas, ya es demasiado gravosa para los derechos fundamentales”[132].*

(v) La Sentencia C-366 de 2014[133] resaltó que la detención preventiva, acorde con los instrumentos internacionales y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, debe ser excepcional, necesaria y racional, *“no sólo sujeta a una base probatoria mínima que indique la autoría o participación del imputado, sino igualmente a la consecución de los fines del proceso, conforme con el artículo 308 de la Ley 906 de 2004”[134].*

Por lo anterior, la privación de la libertad en un Estado Social de Derecho debe ser excepcional y debe responder a criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad y durante su ejecución el Estado tiene el deber constitucional y legal de salvaguardar las siguientes garantías: **(i)** el derecho a la vida y la integridad personal; **(ii)** el derecho a presentar peticiones; **(iii)** el derecho a la dignidad humana; **(iv)** el derecho a la visita íntima o conyugal en condiciones dignas; **(v)** el derecho a la resocialización; **(vi)** El debido proceso disciplinario; **(vii)** el derecho a la palabra; **(viii)** el derecho al

descanso; **(ix)** el derecho a la salud; y **(x)** el derecho a la unidad familiar de las personas privadas de la libertad.

2.5.1.3. Adicionalmente, si la privación de la libertad es excepcional más aún lo debe ser la privación de la libertad intramural, pues afecta en mayor medida los derechos fundamentales, teniendo en cuenta que afecta de manera más profunda los derechos de los internos. En virtud de lo anterior la Resolución 1/08 de la Organización de Estados Americanos mediante la cual se aprobaron los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas señala que los Estados miembros *“deberán incorporar, por disposición de la ley, una serie de medidas alternativas o sustitutivas a la privación de libertad, en cuya aplicación se deberán tomar en cuenta los estándares internacionales sobre derechos humanos en esta materia”*.

No basta en todo caso con la consagración de estas medidas en el ordenamiento jurídico sino que deben tener una aplicación efectiva, por lo cual las autoridades deben verificar en cada caso concreto la procedencia de los subrogados penales como la prisión o detención domiciliaria, la vigilancia electrónica y la libertad provisional, pues éstas desarrollan finalidades constitucionales esenciales en el Estados Social de Derecho:

(i) La detención domiciliaria se enmarca dentro de las instituciones jurídicas penales que ofrecen alternativas a las penas privativas de la libertad que se cumplen en un centro de reclusión, las cuales permiten sancionar al delincuente por su acto, pero a la vez evitan los problemas y defectos de las sanciones tradicionales, en especial para lograr la función de resocialización de la pena[135]. Esta medida responde a las exigencias de resocialización, puesto que para muchas de las personas objeto de esta medida, la permanencia en un centro de reclusión, puede en lugar de ayudar a este

propósito, generar el efecto contrario[136]. En este sentido, cumplir la condena junto a los suyos es un ambiente más propicio para reintegrar a la persona condenada al seno de la sociedad[137].

- (ii) La libertad provisional constituye un derecho o beneficio reconocido a las personas contra quienes se ha proferido resolución de detención preventiva, permitiéndole a éstas permanecer en libertad durante el desarrollo del proceso, pero siempre que permanezcan vigentes las causas o motivos que dieron lugar al reconocimiento del derecho[138] y cumple con las siguientes finalidades: (i) favorecer a aquellos procesados que tienen interés en hacer menos grave el resultado lesivo de ciertos delitos –los que permiten la restitución del bien jurídico o la consecuente indemnización del daño-, (ii) darle plena aplicación a la condena de ejecución condicional, (iii) impedir que el sindicado se encuentre privado de la libertad indefinidamente y (iv) evitar que se prolonguen en forma arbitraria los términos establecidos para agotar las diferentes etapas procesales[139].
- (iii) Los sistemas de vigilancia electrónica pueden ser un mecanismo de control del cumplimiento de la pena sustitutiva consistente en prisión domiciliaria o un como sustituto de la pena de prisión que permite que la persona no cumpla la pena o medida de aseguramiento intramuralmente pero al mismo tiempo pueda monitorearse su comportamiento[140].

2.5.2. La jurisprudencia constitucional sobre el hacinamiento carcelario.

La Corte Constitucional ha reconocido en reiterada jurisprudencia que el hacinamiento constituye una vulneración evidente a los derechos privadas de la libertad y que el Estado debe tomar medidas para que no se presente:

2.5.2.1. La Sentencia T-535 de 1998^[141] reiteró lo señalado en la T-153 del 28 de abril de 1998, sobre la gravedad del hacinamiento carcelario en Colombia y estudió los derechos a la salud y a la vida digna dentro de los establecimientos carcelarios. Al respecto afirmó:

“El cuidado de la salud, a cargo del establecimiento, en los campos médico, quirúrgico, asistencial, o el que implique tratamientos o terapias debe ser oportuno, es decir, ha de darse de tal modo que no resulte tardío respecto a la evolución de la enfermedad del paciente; aun en los casos en que la patología admita espera, si el preso sufre dolores intensos la atención médica o farmacéutica debe ser inmediata, por razones humanitarias, de tal manera que la demora en brindarla efectivamente no se convierta en una modalidad de tortura”.

Señaló que estaba probada la deficiencia asistencial en el caso bajo estudio y la consiguiente vulneración de los derechos del actor, cuya salud no ha sido atendida con la eficiencia y continuidad necesarias, a pesar de que se encuentra comprometida su integridad física, pues como consta en la historia clínica, el paciente, a raíz de la parálisis facial, padece una incapacidad que ha venido afectando el movimiento general de sus músculos faciales, en especial los que inciden en el arco superciliar de uno de sus ojos y en sus párpados.

Lo anterior, en virtud de que quien se encuentra privado de la libertad no goza de autonomía para acceder voluntariamente al sistema de salud, pues está sometido a procedimientos estrictos y predeterminados de acceso a tales servicios. Esta situación conlleva a que el Estado tenga sobre sí la carga de velar por la salud del interno, la cual incluye los aspectos médicos, quirúrgicos, hospitalarios y farmacéuticos, entre otros. *“Los derechos fundamentales del preso resultarían gravemente violados por la negligencia estatal en estas*

materias, así como por la falta de cuidado y asistencia requeridos para la prevención, conservación y recuperación de su salud.”

Otra de las obligaciones del Estado en contrapartida con la población carcelaria es el mantenimiento de las condiciones mínimas de higiene, seguridad y salubridad carcelarias. De la misma manera, todo aquello que tenga que ver con las condiciones óptimas de seguridad alimentaria que le asiste a los reos.

2.5.2.2. La Sentencia T-524 de 1999[142] ordenó garantizar la remisión oportuna del actor a los controles médicos correspondientes y en el evento de permanecer en el centro carcelario, se le suministren los medicamentos prescritos, en la forma prevista por el médico tratante. Afirmó que constituyen hecho notorio las condiciones de insalubridad y hacinamiento en que se encuentran algunas cárceles del país, sin ser en la que se está recluso el demandante, una excepción.

2.5.2.3. La Sentencia T - 256 de 2000[143] ordenó al Director de la Cárcel de Bellavista proporcionar al recluso David Antonio Saldarriaga, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta Sentencia, un sitio adecuado y digno para su descanso, y suministrarle los cuidados asistenciales y los medicamentos que requiera para el mantenimiento de su salud. En este sentido, **conminó** al Ministro de Justicia y del Derecho para que adelante los planes, obras y programas que le fueron encomendados en los fallos T-153 del 28 de abril de 1998 y T-606 del 27 de octubre de 1998, de la Corte Constitucional. En este aspecto señaló que *“El recluso, aunque tiene limitados o restringidos algunos de sus derechos básicos -como la libertad personal- conserva los demás, garantizados en la Constitución y en los tratados internacionales, lo que implica a la vez la posibilidad de reclamar ante los jueces, por la vía de la tutela, que les sean respetados”*.

Reiteró la Corte que los derechos constitucionales que le asisten a los internos suponen un trato acorde con su naturaleza humana, por lo que en el establecimiento carcelario se deben guardar las condiciones de higiene, salubridad y comodidad. Sobre los derechos que por la sanción punitiva se restringen al penado y los que no, esta Corporación sostuvo que:

“si bien algunos derechos fundamentales de los reclusos son suspendidos o restringidos desde el momento en que éstos son sometidos a la detención preventiva o son condenados mediante sentencia, muchos otros derechos se conservan intactos y deben ser respetados íntegramente por las autoridades públicas que se encuentran a cargo de los presos. Así, por ejemplo, evidentemente los derechos a la libertad física y a la libre locomoción se encuentran suspendidos y, como consecuencia de la pena de prisión, también los derechos políticos. Asimismo, derechos como los de la intimidad personal y familiar, reunión, asociación, libre desarrollo de la personalidad y libertad de expresión se encuentran restringidos, en razón misma de las condiciones que impone la privación de la libertad. Con todo, otro grupo de derechos, tales como la vida e integridad personal, la dignidad, la igualdad, la libertad religiosa, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la salud y al debido proceso, y el derecho de petición, mantienen su incolumidad a pesar del encierro a que es sometido su titular. Lo mismo cabe aseverar acerca del derecho a la presunción de inocencia, el cual, aun cuando no imposibilita la expedición de medidas de aseguramiento, sí obliga a los jueces a justificar en cada caso la orden de detención precautelativa, y a la administración a mantener separados a los sindicados y a los condenados.”

2.5.2.4. La Sentencia T-257 de 2000[144] ordenó al Director de la Cárcel Distrital “Bellavista” de Medellín que, dentro del término máximo de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de esa sentencia, prestara los servicios médicos y de salud que requiera el actor, así como también implemente planes de estudio que permitan que tanto el accionante como los demás internos interesados accedan a ellos.

En relación con los problemas de hacinamiento en el interior de dicho centro penitenciario esa Sala de Revisión hizo expresa remisión a lo ordenado en la Sentencia T-153 de 1998 de la Corte Constitucional, como quiera que el término de cuatro (4) años, señalado en dicha providencia, para hacer las adecuaciones necesarias a fin de solucionar dicho problema, no había vencido.

En ese sentido, reitera la posición que ha mantenido esta Corporación respecto de que a pesar de existir una suspensión sobre algunos de los derechos de los penados, ello no significa que todas sus garantías constitucionales se encuentren limitadas o condenadas al quebranto.

2.5.2.5. La Sentencia T-847 de 2000[145] ordenó al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario que, procedieran a trasladar a las personas sindicadas y condenadas que se encuentren en las salas de retenidos de las Estaciones de Policía de Santafé de Bogotá, el DAS, la DIJIN, la SIJIN, y el CTI, a los centros carcelarios en los que, de acuerdo con la Constitución y la ley, deben permanecer hasta que la autoridad judicial competente ordene ponerlas en libertad.

En este sentido, se señaló que esta situación se agrava en las estaciones de policía: *“Pero si a semejante situación se le añade que no hay patio donde salir a ejercitarse y recibir algo de luz solar, que no hay lugar adecuado para recibir la visita conyugal y la de los familiares y*

amigos, o para entrevistarse con el defensor, que no existe una dependencia de sanidad a donde ser conducido, y que la infraestructura sanitaria y alimentaria no está diseñada para atender las necesidades de una larga estadía, ni existe posibilidad alguna de trabajo o estudio, entonces los sindicatos y condenados que permanecen en las sobrepobladas salas de retenidos, vienen a ser conscientes de que toda mala situación puede empeorar, y no sólo añoran, sino que reivindican esas condiciones inhumanas y degradantes de las cárceles, como lo hacen en este proceso, a través del Defensor del Pueblo, treinta y cinco (35) detenidos (folios 2-3 del primer cuaderno)”.

Al respecto señaló también que el problema del hacinamiento en las instituciones carcelarias del país, que se les ordenó corregir por medio de la sentencia T-153 de 1998 -antes referida-, no puede ser pretendidamente "solucionado", enviando a personas sindicadas o condenadas a las estaciones de policía o a las salas de retenidos de otros organismos de seguridad, sin violar los derechos fundamentales de esas personas:

“El asunto merece consideración en esta sentencia de revisión, no porque esta Sala considere errada la decisión, sino por la necesidad de aclarar al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, que el problema del hacinamiento en las instituciones carcelarias del país, que se les ordenó corregir por medio de la sentencia T-153/98 -antes referida-, no puede ser pretendidamente "solucionado", enviando a personas sindicadas o condenadas a las estaciones de policía o a las salas de retenidos de otros organismos de seguridad, sin violar los derechos fundamentales de esas personas, y vulnerar normas constitucionales como los artículos 2, 28, 29 y 121 de la Carta”.

Refiriéndose a las salas de retenidos de la policía, indicó la Corte que en esos lugares sólo deben permanecer personas hasta por un máximo de treinta y seis (36) horas, mientras son puestas en libertad o remitidas a la autoridad judicial competente. Ello, como quiera que esas dependencias *“no cuentan con las facilidades requeridas para atender a las condiciones mínimas de vida que deben garantizarse en las cárceles: alimentación, visitas, sanidad, seguridad interna para los detenidos con distintas calidades, etc.; como las personas no deben permanecer en esas salas de retenidos por lapsos mayores al mencionado, la precaria dotación de las Estaciones de Policía y sedes de los otros organismos de seguridad, no representan un peligro grave para los derechos fundamentales de quienes son llevados allí de manera eminentemente transitoria; pero si la estadía de esas personas se prolonga por semanas, meses y años, el Estado que debe garantizarles unas condiciones dignas, necesariamente faltará a tal deber, y el juez de amparo que verifique tal irregularidad debe otorgar la tutela y ordenar lo que proceda para ponerle fin”*.

2.5.2.6. La Sentencia T-966 de 2000[146] ordenó al Director Nacional del INPEC, al Director Regional Occidente del INPEC, al Comandante de Guardia y a la directora de la Cárcel Distrital “Villahermosa” de la ciudad de Cali, que realicen la totalidad de las gestiones encaminadas a efectuar el traslado de los actores a la ciudad de Pasto, en la fecha previamente acordada con el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Pasto, para la realización de la audiencia pública de juzgamiento dentro de la causa N° 0057 contra los accionantes, por la presunta comisión del delito de homicidio.

Adicionalmente, ordenó a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, a la Fiscalía General de la Nación, al Ministro de Defensa, a la Dirección Nacional de la Policía, a la Dirección Nacional del INPEC y al Ministerio de Justicia y del Derecho que, en el año

siguiente a la notificación de esta providencia, conforme lo establecido en los fundamentos 18 y 19 de la misma, diseñen una estrategia global tendiente a corregir el problema estructural que existe respecto de las remisiones de los internos a las localidades en las cuales están siendo juzgados, tal y como ha quedado descrito en la presente tutela.

Sobre el hacinamiento afirmó que *“Ahora bien, en las dramáticas condiciones de hacinamiento, violencia e inseguridad que se viven en las cárceles del país^[147], no sólo la voluntad del recluso puede ser causa suficiente para justificar un traslado. En efecto, para nadie es un secreto que, dadas las condiciones de hacinamiento, la población y la guardia carcelaria y penitenciaria se encuentran amenazadas, entre otras cosas, por el enorme potencial de violencia de algunos reclusos, que ponen en permanente riesgo la vida y la integridad física y moral de sus obligados compañeros de reclusión, de los miembros del INPEC y, en no pocos casos, de terceras personas objeto de represalias o amenazas cometidas desde las cárceles. En consecuencia, nada puede oponerse a que, en virtud de lo dispuesto en la ley 65 de 1993, se traslade a un sujeto a un lugar distinto de aquel en el que está siendo juzgado, cuando quiera que tal decisión resulte verdaderamente útil y necesaria, por ejemplo, para evitar el hacinamiento, los actos de violencia e intimidación a la población reclusa, la comisión de delitos desde las cárceles, o los amotinamientos y fugas.*

“En el caso que ocupa la atención de la Corte, quedó demostrado que las autoridades recluyeron a los actores, inicialmente, en establecimientos carcelarios del departamento de Nariño – en las ciudades de Ipiales y San Juan de Pasto -. No obstante, posteriormente fueron trasladados – por razones de seguridad – a la Cárcel del Distrito Judicial de Cali. No puede entonces la Corte

ordenar de nuevo el traslado a Pasto ni sugerirle – como lo hace el juez de primera instancia –, al juez penal que adelanta el proceso contra los actores, que solicite el mencionado traslado. Y ello, no sólo por que los actores no realizaron tal petición – en ninguna parte de la tutela solicitan su traslado definitivo a la localidad de Pasto -, sino, porque, en principio, no es la tutela la vía para cuestionar la decisión del INPEC de ubicarlos en la Cárcel del Distrito Judicial de Cali. Como ya se ha mencionado, corresponderá al INPEC, atendiendo a las exigencias del debido proceso, pero también a los principios generales que orientan la función de la pena y el sistema carcelario, definir, en principio, el lugar de reclusión de las personas detenidas mientras se surte el correspondiente proceso, debiendo tener siempre como primera alternativa de reclusión la sede del juzgado de la causa”.

Al referirse a la limitación de los derechos fundamentales de la población carcelaria, la Corte estimó que toda clase de suspensión o limitación de esa naturaleza para que encuentre legitimidad deberá perseguir la resocialización del individuo, la conservación del orden, la disciplina y convivencia dentro del establecimiento de reclusión. Lo anterior, en observancia del principio de proporcionalidad acompasado por la necesidad y adecuación de las medidas con la finalidad que pretenden cumplir. Al respecto dijo:

“En consecuencia, a pesar de la discrecionalidad con que cuentan las autoridades encargadas de administrar y dirigir las cárceles, sus atribuciones encuentran un límite en la prohibición constitucional de la arbitrariedad (C.P., artículos 1º, 2º, 123 y 209) y, por lo tanto, deben sujetarse a los principios de razonabilidad y proporcionalidad mencionados. En este sentido, la Corte ha sido enfática al

indicar que la necesaria discrecionalidad para el manejo de ciertos asuntos no puede servir de pretexto para la comisión de actos arbitrarios, desproporcionados o irracionales que lesionen los derechos de la población reclusa.”

2.5.2.7. La Sentencia **T-1606 de 2000[148]** confirmó la Sentencia proferida por la Sala Especial del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el once (11) de abril del año dos mil (2000), mediante la cual tuteló, en favor de las personas detenidas transitoriamente en las instalaciones de la DIJIN, DAS y Policía Nacional en Bucaramanga y en las Estaciones de Policía de los Municipios de Floridablanca, Piedecuesta y Girón, los derechos fundamentales a la dignidad humana, a la igualdad, al no sometimiento a tratos crueles, inhumanos y degradantes, a la salud y al saneamiento ambiental en conexidad con el derecho a la vida, vulnerado por el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Instituto Penitenciario y Carcelario, según lo probó el Defensor del Pueblo de Santander quien instauró la acción en nombre de los reclusos.

Sobre este aspecto señaló “el hacinamiento y las condiciones inhumanas de las salas de retención y de los establecimientos carcelarios constituyen flagrante y vergonzosa violación del derecho a la dignidad humana de retenidos, sindicados y condenados.”

Ante la gravedad de la situación denunciada y plenamente documentada por el Defensor del Pueblo, Regional de Santander, esa Sala de Revisión, estimó que era, a todas luces, necesario, reiterar la jurisprudencia consignada en la sentencia T-847 del seis (6) de julio del año 2000, acerca de la vulneración del derecho a la dignidad humana y del flagrante desconocimiento de la prohibición de someter a tratos crueles, degradantes e inhumanos a los presos retenidos, sindicados y condenados, a causa de las condiciones de hacinamiento existentes en las cárceles y en las salas de retenidos de las estaciones



de policía y de otros organismos de seguridad en los que dichas salas operan.

“No sólo aparece claramente acreditado en el expediente que en las Salas de Retenidos de las Estaciones de Policía del Distrito Capital y en las de las otras instituciones señaladas por la Defensoría hay hacinamiento, sino que éste se debe, en buena parte, a que allí se encuentran, junto con las personas detenidas preventivamente, sindicados a los que se adelanta investigación, y condenados que purgan las penas que les fueron impuestas. Al respecto, debe señalar esta Sala que si la convivencia de sindicados y condenados que se presenta en los establecimientos carcelarios es irregular y contraria a lo previsto en la ley, más irregular es que ella se de en las salas de retenidos de las Estaciones de Policía, del DAS, la SIJIN, la DIJIN o el CTI, donde, de acuerdo con el artículo 28 de la Carta Política, ninguna persona debe permanecer más de 36 horas, y donde no debería estar ningún sindicado o condenado”.

2.5.2.8. La Sentencia T-126 de 2009[149] ordenó al Alcalde de Cartagena de Indias D.T. y C. y al Director de la Cárcel Distrital San Diego de Cartagena, para que dentro del término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de ese fallo, si aún no lo han hecho, adopten las medidas administrativas y presupuestales necesarias para ejecutar en un término no superior a tres (3) meses las obras de mantenimiento, adecuación y reparación de la Cárcel San Diego de Cartagena, de modo que se respete el núcleo esencial de la dignidad humana de las internas allí recluidas.

Por lo anterior, ordenó al Ministerio del Interior y de Justicia, en coordinación con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, el Departamento Nacional de Planeación, la Gobernación del

Departamento de Bolívar y la Alcaldía de Cartagena de Indias, a más tardar dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de ese fallo, si aún no lo han hecho, adopten las medidas administrativas y presupuestales necesarias para ejecutar la construcción del Complejo Penitenciario y Carcelario y Reclusión de Mujeres de Cartagena, previsto en el Plan de Construcción, Dotación y Mantenimiento de los 11 centros penitenciarios a que se refieren los documentos CONPES 3412 del 6 de marzo de 2006 y 3277 de marzo 15 de 2004 y según los requerimientos actuales. La construcción y puesta en funcionamiento del establecimiento carcelario de Cartagena, no podrá ser superior a los 24 meses, contados a partir de la notificación de la presente providencia.

2.5.2.9. La Sentencia T-077 de 2013[150] ordenó al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC- y al Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué Picalaña COIBA que, dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de esa sentencia, y mientras se empieza a suministrar el servicio de agua de forma continua y permanente, implementen de forma conjunta medidas idóneas que permitan garantizar un suministro diario total de veinticinco (25) litros de agua a cada uno de los reclusos del bloque 1.

Así mismo **ordenó** al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC-, al Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué Picalaña COIBA que, en el término de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta providencia adelanten, de forma conjunta y de acuerdo a sus competencias, el diseño de un Plan de Mejoramiento Integral del bloque 1 del Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué Picalaña

2.5.2.10. La Sentencia T-388 de 2013[151] declaró que el Sistema penitenciario y carcelario nuevamente está en un estado de cosas contrario a la Constitución Política de 1991. En este sentido afirmó

categoricamente que “*el Sistema penitenciario y carcelario colombiano afronta una emergencia, debido a los problemas que actualmente afronta, como la sobrepoblación, la precariedad de la infraestructura y la existencia de graves condiciones sanitarias e higiénicas que tienen en riesgo la salud pública de la población carcelaria e impiden la convivencia dentro de los centros carcelarios*”[152]. En virtud de lo anterior adoptó las siguientes órdenes:

- (i) Convocó al Consejo Superior de Política Criminal para que continúe tomando las medidas adecuadas y necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional penitenciario y carcelario[153].
- (ii) Ordenó medidas para garantizar los derechos fundamentales de 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:

“[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”.

(iii) Creó una *brigada jurídica* que permita a las autoridades judiciales correspondientes, de acuerdo con sus competencias, tomar las decisiones que correspondan, para conceder la mayor cantidad de solicitudes de libertad que, según el orden jurídico vigente, deban ser reconocidas^[154].

(iv) Ordenó al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, junto con el INPEC y la Dirección de cada una de las seis (6) cárceles que fueron objeto de alguna de las acciones de tutela decididas en esa sentencia, deberán tomar las medidas adecuadas y necesarias para asegurar que se pueda permitir el ingreso de nuevas personas, observando las reglas de equilibrio decreciente:

“9.1.4.2.1. En aquellos casos en los que se esté enfrentando una situación de hacinamiento grave y evidente, y hasta tanto no se disponga una medida que asegure una protección igual o superior, se deberá aplicar una regla de equilibrio decreciente, según la cual se permita el ingreso de personas al establecimiento siempre y cuando no se aumente el nivel de ocupación y se haya estado

cumpliendo el deber de disminuir constantemente el nivel de hacinamiento. Es decir, la regla de equilibrio decreciente, consiste en que sólo se podrá autorizar el ingreso de personas al centro de reclusión si y sólo si (i) el número de personas que ingresan es igual o menor al número de personas que salgan del establecimiento de reclusión, durante la semana anterior, por la razón que sea (por ejemplo, a causa de un traslado o por obtener la libertad), y (ii) el número de personas del establecimiento ha ido disminuyendo constantemente, de acuerdo con las expectativas y las proyecciones esperadas. La aplicación de esta regla permite asegurar, por una parte, la realización progresiva, efectiva y sostenible de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, sin imponer el obstáculo que conlleva impedir por completo, y sin excepciones, que personas sindicadas o condenadas puedan ser remitidas a importantes centros de reclusión, hasta tanto no se solucione completamente el problema de hacinamiento.

9.1.4.2.2. Ahora bien, una vez se alcance la meta de tener un nivel de ocupación que no sea superior al cupo máximo que tiene el establecimiento, puede dejarse de aplicar la regla de equilibrio decreciente para pasar a aplicar, únicamente, una regla de equilibrio. Es decir, no es necesario continuar disminuyendo el nivel de ocupación, pues ya no hay hacinamiento, pero se debe, mantener una regla de equilibrio, para impedir que esa crítica situación de sobrecupo vuelva a presentarse. Cuando un establecimiento se encuentre libre de hacinamiento y tenga plazas disponibles (no esté ocupado totalmente), podrá dirigirse de acuerdo a las reglas y políticas propias que establezcan las autoridades carcelarias correspondientes, sin tener que atender las reglas de equilibrio y de equilibrio decreciente.

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

2.5.2.11. La Sentencia T-815 de 2013[155] ordenó conceder, por las razones y en los términos de esa providencia, el amparo de los derechos fundamentales a la vida digna, a la intimidad, al agua, a la salud, a la integridad física y psicológica, y al buen trato a favor de los accionantes.

Por lo anterior, exhortó al Ministro de Justicia y del Derecho, al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y al Presidente del Congreso de Colombia que, en lo sucesivo, adopten y coordinen las previsiones necesarias para que los nuevos centros de reclusión cumplan con todas las condiciones y especificidades técnicas de infraestructura, con el fin

de garantizar tanto los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad como los de las personas que los visitan.

2.5.2.12. La Sentencia T-857 de 2013[156] encontró la existencia de hacinamiento en el establecimiento de Caucasia y por ello tuteló el derecho fundamental a la vida digna de los internos del EPMSC de Caucasia interpuesto por los ciudadanos Julio Cesar González Ruiz, Darío Antonio Restrepo Cortés, José Abundio Bautista Ruiz y Heme Felipe Herrera en contra de la Dirección General del INPEC Bogotá, Dirección General del INPEC Medellín, la Directora del INPEC de Caucasia.

Para este Tribunal resulta evidente la situación de **hacinamiento** que afecta al EPMSC de Caucasia por cuanto queda patente tanto en la demanda de los accionantes como en el escrito de contestación de tutela del establecimiento carcelario que lo confirmó. Reconoce la directora de la institución penal que si bien la infraestructura está diseñada para albergar 63 reclusos, en el momento de la contestación de la tutela se encontraban 200 internos[157] cifra que en enero de este año 2013 bajó a 175 personas[158]. La cifra de personas reclusas triplica el número de las que la institución penal puede soportar en condiciones normales, esto sin duda es una situación de hacinamiento que afecta las condiciones de vida de los internos.

2.5.2.13. La Sentencia T-762 de 2015[159] confirmó nuevamente la existencia de un estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T - 388 de 2013 y en consecuencia dispuso:

- (i) Medidas para diseñar e implementar un estándar constitucional mínimo de una política criminal respetuosa de los derechos humanos, como la exigencia de un *concepto previo del Comité Técnico Científico del Consejo Superior de Política Criminal*, para iniciar el trámite de proyectos de ley o actos legislativos que

incidan en la política criminal y en el funcionamiento del Sistema de Justicia Penal[160].

- (ii) Medidas para la implementación de un sistema amplio de penas y medidas de aseguramiento alternativas a la privación de la libertad[161].
- (iii) Medidas para establecer un sistema de información unificado sobre política criminal[162].
- (iv) Medidas para revisar el sistema de tasación de penas con el fin de identificar las incoherencias e inconsistencias del mismo, de acuerdo con el principio de proporcionalidad de la pena, y tomar los correctivos del caso[163]
- (v) La elaboración de 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 país [164].
- (vi) La implementación de un sistema de brigadas jurídicas *periódicas* para prestar apoyo a los establecimientos de reclusión del país[165]
- (vii) Comité Interdisciplinario de que trata la primera parte del fundamento jurídico 107, para que despliegue las actividades de diagnóstico y constitución de la línea base referida allí mismo[166].
- (viii) El establecimiento de 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[167].

(ix) Creó grupos de seguimiento, articulación y apoyo a las anteriores medidas[168] .

2.6. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO.

2.6.1. Resumen de los hechos.

El Defensor del Pueblo Regional de Santander, presentó acción de tutela contra la Gobernación de Santander, la Alcaldía Municipal de Bucaramanga, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y la Caja de Previsión Social de Comunicaciones (CAPRECOM) E.S.P., por la grave situación de hacinamiento que se presenta en la Estación de Policía del Norte de Bucaramanga, evidenciando que en las tres (3) celdas con las que cuenta la estación que tienen capacidad para cinco (5) personas por celda, se encuentran hacinadas veintidós (22) personas en cada una, situación que vulnera la dignidad humana, la integridad personal, la salud, la familia y la salubridad de las personas.

Al respecto destaca que: **(i)** cada celda cuenta con un (1) baño, utilizado para dormir por parte de algunas personas; **(ii)** más de la mitad de los detenidos duermen en el piso; **(iii)** las visitas de los familiares se reducen a 15 minutos solamente los miércoles; **(iv)** hay malos olores, desaseo y zancudos; **(v)** la comida no es buena, no pueden tener visitas conyugales y hay algunos condenados que llevan más de diez (10) meses, sin que se les traslade a la penitenciaría que corresponda; **(vi)** hay dos (2) enfermos de VIH que ni siquiera cuentan con botiquín; finalmente, e incluso **(vii)** el joven Milton Suárez, se



cortó el brazo izquierdo con el propósito de obtener la atención en salud.

Durante el trámite de revisión se informó a este despacho que el número de personas retenidas en la Estación de Policía Norte de Bucaramanga, en la actualidad corresponde a 143 reclusos en cumplimiento de detenciones preventivas o en virtud de sentencias condenatorias ejecutoriadas.

2.6.2. Procedencia de la acción de tutela.

La Constitución Política de Colombia de 1991 consagró en su artículo 86 el derecho a que todas las personas puedan interponer de manera directa la acción de tutela mediante un procedimiento informal, preferente y sumario[169]. Al respecto, esta Corte ha indicado que el Decreto 2591 de 1991 en su artículo 10 estipula que *“la persona a quien se le vulneren o amenacen sus derechos fundamentales puede ejercer la acción de tutela por sí misma o por medio de representante y contempló la posibilidad de la agencia de derechos ajenos, de tal forma que un tercero, cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa, podrá presentar acción de tutela en su nombre.”*[170]

Respecto al caso concreto, se encuentra acreditada la **legitimación por activa** ya que la acción de tutela fue interpuesta por el Defensor del Pueblo Regional de Santander.

Igualmente se acredita la **legitimación por pasiva**, ya que en el expediente figuran como demandados la Gobernación de Santander, la Alcaldía Municipal de Bucaramanga, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y la Caja de Previsión Social de Comunicaciones (CAPRECOM) E.S.P., los cuales han sido vinculados en la presente actuación.



La Corte Constitucional ha indicado que para cumplir con el requisito de **inmediatez** se debe acreditar un lapso prudencial entre la presunta vulneración de los derechos que se reclaman y la interposición de la acción de tutela[171], lo cual se cumple en el caso de la referencia pues todavía persiste la violación sistemática de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad que se encuentran en la Estación de Policía del Norte de Bucaramanga.

Respecto a la **subsidiariedad**, esta Corporación ha manifestado que la tutela procede en aquellos eventos en donde no exista en el ordenamiento jurídico un recurso judicial que permita defender los derechos que se alegan fueron vulnerados, o que existiendo uno no sea idóneo para lograr protegerlos.[172]

Esta Corporación ha indicado que el carácter excepcional y subsidiario de la tutela reconoce la viabilidad y validez de los recursos ordinarios de salvaguarda judicial, como dispositivos legítimos para proteger los derechos de los ciudadanos. Ante la existencia de tales mecanismos las personas deben acudir a los mismos si con ellos logran la protección de los derechos que consideran vulnerados.[173]

Lo anterior, tiene como finalidad que la acción de tutela no sea considerada como una instancia adicional en los procesos, ni un mecanismo que reemplace a aquellos que diseñó el legislador y tampoco como una vía que sirva para solucionar las omisiones o errores de las partes.[174] Por lo tanto, el juez de tutela no reemplaza a la autoridad competente para resolver lo que la ley le autoriza, en especial en aquellos casos en los que no se han utilizado por las partes.[175] En este sentido, la Corte Constitucional ha expresado que “*ante otro medio de defensa idóneo y efectivo, la acción de tutela resulta improcedente.*”[176]

En el mismo sentido, la Corte ha indicado que existen dos situaciones diferentes de procedibilidad: *“cuando la acción de tutela (i) se interpone como mecanismo principal o; (ii) se ejercita como medio de defensa transitorio, a efecto de evitar la consumación de un perjuicio irremediable.”*^[177]

Así mismo, se ha establecido que para que la tutela proceda como mecanismo principal el demandante debe acreditar que los medios judiciales que tiene a su disposición no son idóneos ni eficaces para proteger los derechos que considera vulnerados o que no dispone de ningún otro mecanismo de defensa judicial.^[178]

Por su parte, para que la acción de tutela proceda como un mecanismo transitorio deben existir otros medios de protección judicial idóneos y eficaces para evitar un perjuicio irremediable, los cuales se puedan ver desplazados por el recurso de amparo.^[179]

En el caso concreto, y al encontrar que no se cuenta con un medio idóneo y tampoco efectivo para evitar que los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en la Estación de Policía de Norte de Bucaramanga se sigan vulnerando, la acción de tutela procede como mecanismo principal y definitivo.

2.6.3. La privación de la libertad en las salas de retenidos de la Policía Nacional no puede sobrepasar las 36 horas.

Las salas de retenidos de la Policía Nacional son establecimientos de reclusión según los artículos 20 y 21 de la Ley 65 de 1993, modificados por los artículos 11 y 12 de la Ley 1709 de 2014. De conformidad a estas disposiciones las cárceles y pabellones de detención preventiva son establecimientos con un régimen de reclusión cerrado *“Estos establecimientos están dirigidos exclusivamente a la atención de personas en detención preventiva en*

los términos del artículo 17 de la Ley 65 de 1993, los cuales están a cargo de las entidades territoriales.”.

En las salas de retenidos de la Policía Nacional y de los demás organismos de seguridad no pueden permanecer retenidas las personas por más de 36 horas. Sobre este tema, el artículo 21 de la Ley 1709 de 2014 que adiciona el artículo 28A a la Ley 65 de 1993, indica que la detención en Unidad de Reacción Inmediata (URI) o unidad similar (salas de retenidos) no podrá superar las treinta y seis (36) horas. Por su parte, el artículo 28 de la Carta Política determina en su inciso segundo que *“La persona detenida preventivamente será puesta a disposición del juez competente dentro de las treinta y seis horas siguientes, para que éste adopte la decisión correspondiente en el término que establezca la ley.”.*

Por su parte, la Corte Constitucional en la Sentencia T – 847 de 2000[180], refiriéndose a las salas de retenidos de la policía manifestó:

“En sus salas de retenidos sólo deben permanecer las personas hasta por un máximo de treinta y seis (36) horas, mientras son puestas nuevamente en libertad o se ponen a disposición de la autoridad judicial competente. Así, esas dependencias no cuentan con las facilidades requeridas para atender a las condiciones mínimas de vida que deben garantizarse en las cárceles: alimentación, visitas, sanidad, seguridad interna para los detenidos con distintas calidades, etc.; como las personas no deben permanecer en esas salas de retenidos por lapsos mayores al mencionado, la precaria dotación de las Estaciones de Policía y sedes de los otros organismos de seguridad, no representan un peligro grave para los derechos fundamentales de quienes son llevados allí de manera eminentemente transitoria; pero si la estadía de esas personas se prolonga por semanas, meses y años, el

Estado que debe garantizarles unas condiciones dignas, necesariamente faltará a tal deber, y el juez de amparo que verifique tal irregularidad debe otorgar la tutela y ordenar lo que proceda para ponerle fin.”

En esos lugares no se pueden mezclar a los privados de la libertad que tienen distintas calidades, es decir, no puede retenerse en una misma celda o en las mismas condiciones a un sindicado y a un condenado, pues ello quebrantaría abiertamente la presunción de inocencia del sindicado o detenido preventivamente. En la Sentencia T – 153 de 1998[181], la Corte Constitucional al respecto manifestó que:

“el derecho a la presunción de inocencia se quebranta en la medida en que se mezcla a los sindicados con los condenados y en que no se establecen condiciones especiales, más benévolas, para la reclusión de los primeros”.

La Constitución Política de Colombia en su artículo 12 prohíbe que cualquier persona sea sometida a tratos crueles e inhumanos, prohibición que se vulnera por las condiciones de reclusión en las que se encuentran las personas privadas de su libertad en la Estación Policía Norte de Bucaramanga.

Al respecto, esta Corte ha señalado que *“nuestra constitución prohíbe expresamente en su artículo 12 el sometimiento de cualquier persona a tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes. Esto es así, porque el respeto por la dignidad humana es el principio sobre el cual se basa todo nuestro ordenamiento jurídico, que además, garantiza la protección a la integridad de todas las personas.”*[182]

En el mismo sentido, se ha indicado que la prohibición de someter a las personas a tratos crueles e inhumanos también está consagrada en

los siguientes instrumentos internacionales[183]: la Declaración Universal de Derechos Humanos[184], el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[185], la Convención Americana de Derechos humanos[186], y así como en la Convención de las Naciones Unidas contra la tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes y la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la Tortura.[187]

Estos mecanismos internacionales estipulan que la prohibición de tratos crueles e inhumanos no permite excepción alguna[188] por lo cual se *“ha llevado a la comunidad internacional a reconocer que se trata de una norma de ius cogens, es decir, de un mandato imperativo de derecho internacional que no admite acuerdo en contrario, excepciones ni derogaciones por parte de los Estados, quienes están en el deber inaplazable e ineludible de dar cumplimiento a sus obligaciones en la materia[189].”*[190]

Igualmente, se ha señalado que la Comisión Interamericana en el caso Luís Lizardo Cabrera, al referirse a la Comisión Europea de Derechos Humanos manifestó[191]: *“trato inhumano es aquel que deliberadamente causa un severo sufrimiento mental o psicológico, el cual, dada la situación particular, es injustificable”* y que *“el tratamiento o castigo de un individuo puede ser degradante si se le humilla severamente ante otros o se lo compele a actuar contra sus deseos o su conciencia”*[192].

Así mismo, esta Corporación ha manifestado que la Corte y la Comisión Europea de Derechos Humanos han estipulado dos principios para interpretar la prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes[193]: *“(i) el nivel mínimo de gravedad y (ii) la apreciación relativa de ese mínimo. Según el primero para que un trato pueda ser considerado inhumano o*

degradante debe sobrepasar un determinado grado de severidad, y ese umbral permite también distinguir entre tortura y tratos crueles inhumanos o degradantes.”[\[194\]](#)

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia T-1030 de 2003[\[195\]](#) decidió una acción de tutela referente a la situación de los internos del Patio de Máxima Seguridad de Cómbita – Boyacá que habían denunciado que el día en el que llegaban a ese pabellón eran rapados en sus cabezas y sindicados y condenados eran obligados a utilizar el mismo uniforme que no era conveniente para el clima del Establecimiento debido al clima ya que era de manga corta.[\[196\]](#) En esa ocasión la Corte indicó que dicho corte de cabello era un trato cruel y degradante al afectar de manera desproporcionada los derechos a la dignidad humana y a la identidad personal de las personas reclusas, condiciones que se agravaban por la baja temperatura del lugar.[\[197\]](#)

En otra oportunidad, esta Corte mediante la Sentencia T-648 de 2005[\[198\]](#) se pronunció sobre el caso de un recluso del Complejo Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad de Cómbita que había sufrido de aislamiento durante 6 meses seguidos como una medida de seguridad preventiva por haber participado en una riña. Al realizarse una visita al lugar de reclusión se pudo evidenciar que la celda en donde fue aislado estaba en peores condiciones que las de los otros reclusos y que estuvo también incomunicado de su familia y del mundo exterior.[\[199\]](#)

De conformidad con lo anterior, se reitera que la prohibición de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, implica para el Estado responsabilidades de prevención, investigación y garantías de no repetición frente a las víctimas.[\[200\]](#) Por lo tanto el Estado no puede permitir que estas conductas se adelanten en ninguna parte del territorio nacional, menos aún en centros de reclusión en donde su vigilancia y responsabilidad son mayores.

En el caso puesto a consideración de la Corte, se pone de presente que en la Estación de Policía Norte de Bucaramanga actualmente el número de personas retenidas es de 143, entre las cuales se encuentran condenados por delitos o detenidos con medida preventiva intramural o domiciliaria.

Lo anterior, sin perjuicio de los internos que pudieran haber ingresado durante el trámite de esta acción, tras la etapa probatoria. En suma, se concluye que en las salas de retención transitoria de esta estación se mezclan detenidos que ostentan distintas calidades procesales, por lo que se vulneran los derechos de a no ser sometidos a tratos crueles e inhumanos y a la presunción de inocencia de aquellos que no estando condenados por delitos tras sentencia ejecutoriada, comparten las mismas condiciones de privación de la libertad que los que sí tienen esas calidades.

2.6.4. Las personas privadas de la libertad en la Estación de Policía Norte de Bucaramanga cuya custodia esté en titularidad del INPEC deben ser trasladadas a Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios.

Las personas privadas de la libertad que se encuentran retenidas en la Estación de Policía Norte de Bucaramanga, que excedan la capacidad de las tres salas de retención transitorias que allí funcionan y, además, cuya custodia este a cargo del INPEC deberán ser trasladadas a Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios del municipio de Bucaramanga, del Departamento de Santander o de los municipios ubicados en departamentos aledaños, en aras de proteger sus derechos fundamentales a la dignidad humana, a la integridad personal, a la salud, a la familia y a la salubridad de las personas que se encuentran privadas de la libertad en ese lugar, pues tales garantías se encuentran vulneradas y altamente amenazadas, como se verá más adelante.

No desconoce este Alto Tribunal el actual hacinamiento que se vive en los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios del país, pues es una realidad que afecta cada vez más y en mayor medida las garantías constitucionales de la población carcelaria. No obstante, y como ya lo dijera esta Corporación en la Sentencia T-1077 de 2001[201], la crisis carcelaria no se erige como una excepción a la protección de las garantías *ius fundamentales* de los sindicados y condenados, máxime cuando es tan evidente la vulneración, como en el caso que nos ocupa, donde por un lado decenas de reclusos deben permanecer en un parqueadero totalmente ajeno a lo que debería ser una sala de retención que dignifique la humanidad de los reos, y por el otro, donde casi 70 internos deben compartir tres celdas con una capacidad de cinco (5) personas cada una.

Ahora, tratándose del traslado de internos, el Código Penitenciario y Carcelario dispone en su artículo 73 que la entidad facultada para dicha labor es la Dirección del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario por decisión propia, motivada o por solicitud formulada ante ella. En ese sentido, encuentra esta Corporación que dentro de las causales de traslado establecidas en el artículo 75 de la Ley 65 de 1993[202] y que aplican al presente caso, se encuentran: **(i)** el estado de salud de los internos; **(ii)** la falta de elementos adecuados para el tratamiento médico; **(iii)** motivos de orden interno del establecimiento, tal como ha señalado el Defensor Delegado para la Política Criminal y Penitenciaria, donde se informa sobre un motín auspiciado por los internos de la Estación de Policía Norte de Santander, el veinticuatro (24) de febrero de dos mil (2016), los cuales en protesta al hacinamiento que padecen, prendieron fuego a varias de sus colchonetas e intentaron fugarse; **(iv)** cuando sea necesario para descongestionar el establecimiento, en este punto la sobrepoblación de la estación es más que evidente pues cuenta con tres celdas capacitadas físicamente para cinco (5) personas, y en la actualidad se



tiene noticia de 143 retenidos en ese lugar; (v) y cuando sea necesario por razones de seguridad de los internos.

La necesidad del traslado de los internos de la Estación de Policía Norte de Bucaramanga es contingente, pues el hacinamiento que allí se padece además de afectar directamente los derechos fundamentales de los privados de la libertad, va en contravía directa de la función de la pena y su finalidad intrínseca.

En ese sentido, el artículo 9º de la Ley 65 de 1993, no por nada estableció que *“La pena tiene función protectora y preventiva, pero su fin fundamental es la resocialización”*. Es por ello que en honor a esa finalidad resocializadora es menester trasladar a los internos de la estación de policía, pues no hacerlo devendría en una restricción exagerada de los derechos del condenado y en una visión meramente retributiva del derecho penal. Ahora, si bien es cierto que la privación de la libertad se da como consecuencia de la comisión de conductas punibles, dentro de la potestad otorgada al Estado para restringir derechos como la libertad, tal limitación no implica la vulneración o restricción de otras garantías fundamentales como la dignidad, humana o el derecho a la salud, máxime si se tiene en consideración el especial estado de sujeción que los detenidos tienen frente al Estado.

En este momento, es importante traer a colación lo decidido por la Corte Constitucional en un caso muy similar al aquí planteado, en donde al evidenciar el grado de hacinamiento en las estaciones de policía de Bogotá y otras instituciones de seguridad, ordenó:

“(…) al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario que, si aún no lo han hecho, en un término razonable que en ningún caso puede superar los diez (10) días contados a partir de la notificación de esta providencia, procedan a trasladar a las personas

sindicadas y condenadas que se encuentren en las salas de retenidos de las Estaciones de Policía de Santafé de Bogotá, el DAS, la DIJIN, la SIJIN, y el CTI, a los centros carcelarios en los que, de acuerdo con la Constitución y la ley, deben permanecer hasta que la autoridad judicial competente ordene ponerlas en libertad.”[203]

Como consecuencia de lo ya expuesto, esta Corporación ordenará a la Dirección del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario que, proceda a trasladar las personas privadas de la libertad de la Estación de Policía Norte de Bucaramanga, cuya custodia esté en titularidad del INPEC, a Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios del Municipio de Bucaramanga, del Departamento de Santander o de los municipios ubicados en departamentos aledaños, para lo cual deberá tener en cuenta las reglas de equilibrio y equilibrio decreciente señaladas en la sentencia T- 388 de 2013[204].

En este sentido, tal como exige esa sentencia, en el caso de que alguno de los establecimientos esté en una situación de hacinamiento “*sólo se podrá autorizar el ingreso de personas al centro de reclusión si y sólo si (i) el número de personas que ingresan es igual o menor al número de personas que salgan del establecimiento de reclusión, durante la semana anterior, por la razón que sea (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*”[205].

2.6.5. La prisión domiciliaria concedida a las personas condenadas o detenidas con medida preventiva en la Estación de Policía Norte de Bucaramanga deberá hacerse efectiva.

La detención domiciliaria se enmarca dentro de las instituciones jurídicas penales que ofrecen alternativas a las penas privativas de la

libertad que se cumplen en un centro de reclusión, las cuales permiten sancionar al delincuente por su acto, pero a la vez evitan los problemas y defectos de las sanciones tradicionales, en especial para lograr la función de resocialización de la pena[206].

Esta medida responde a las exigencias de resocialización, puesto que para muchas de las personas objeto de esta medida, la permanencia en un centro de reclusión, puede en lugar de ayudar a este propósito, generar el efecto contrario[207]. En este sentido, cumplir la condena junto a los suyos es un ambiente más propicio para reintegrar a la persona condenada al seno de la sociedad[208]. El Estado a través de los institutos penitenciarios y carcelarios, deberá garantizar las mejores condiciones de salud para las personas que se encuentren bajo la medida de prisión domiciliaria por razón de enfermedad grave ocurrida durante su reclusión. Igualmente, se comprometerá a realizar un esfuerzo mancomunado junto a la familia del recluso y la sociedad para contribuir a la atención en salud de estas personas, buscando lograr su recuperación total o la preservación de condiciones de vida dignas[209].

Según informó el Defensor del Pueblo a través del Defensor Delegado para la Política Criminal, algunos de los reclusos de la Estación de Policía Norte de Bucaramanga gozan del beneficio de la detención domiciliaria, pero no han podido acceder al mismo por algún error en la nomenclatura urbana, por cambio de dirección de residencia o por falta de cédula.

Esta situación es una de las principales causales de hacinamiento carcelario en todo el país, pues los reos a los que les fue concedida la prisión domiciliaria por el juez de conocimiento no pueden acceder a la misma por algún error en las direcciones o requisitos mínimos de formalidad. Es por ello, que la Corte en este caso concreto y para hacer menos gravoso el hacinamiento carcelario, ordenará a la

Procuraduría General de la Nación que como Ministerio Público dentro de las actuaciones penales que se surten en contra de las personas privadas de la libertad en la Estación de Policía Norte de Bucaramanga que solicite el cumplimiento de las órdenes de detención domiciliaria respectivas a la mayor brevedad posible y sin ningún tipo de dilación injustificada, teniendo en cuenta el principio de prevalencia del derecho sustancial.

Adicionalmente, la Defensoría del Pueblo realizará un estudio de si las demás personas privadas de la libertad en la Estación de Policía también cumplen con los requisitos para que se les otorgue un subrogado penal como la detención domiciliaria, la vigilancia electrónica o la libertad provisional y en ese evento les prestará apoyo para poder solicitarlo.

2.6.6. La violación de los derechos a la dignidad humana, a la integridad personal, a la salud, a la familia y a la salubridad de las personas que se encuentran privadas de la libertad en la estación de Policía del Norte de Bucaramanga.

En el presente proceso se encuentra demostrada una situación insostenible de hacinamiento de las personas que se encuentran privadas de la libertad en la Estación de Policía del Norte de Bucaramanga.

En este sentido, el propio Comandante de la Estación de Policía Norte de esa ciudad, informó que el número de personas retenidas en la Estación de Policía Norte de Bucaramanga, en la actualidad corresponde a 143 reclusos, de los cuales ninguno ostenta la calidad de detenido contravencionalmente, sino que se trata de detenciones preventivas o en virtud de sentencias condenatorias ejecutoriadas, quienes se encuentran en solo tres (3) celdas con las que cuenta la estación que tienen capacidad para cinco (5) personas por celda, se



encuentran hacinadas veintidós (22) personas en cada una, dentro de un espacio que no supera los 3m x 5m.

Adicionalmente, se presentan graves afectaciones a derechos fundamentales de los internos que han sido corroborados por la Defensoría del Pueblo: **(i)** cada una de las celdas cuenta con un (1) baño, el cual es utilizado para dormir por parte de algunas personas; **(ii)** más de la mitad de los detenidos duermen en el piso; **(iii)** las visitas de los familiares se reducen a 15 minutos, únicamente los días miércoles; **(iv)** se perciben malos olores, desaseo y permanencia de zancudos; **(v)** la comida no es buena, no pueden tener visitas conyugales y hay algunos condenados que llevan más de diez (10) meses, sin que se les traslade a la penitenciaría que corresponda; **(vi)** según comenta un agente de la policía, hay dos (2) personas con VIH y no cuentan ni siquiera con un botiquín; y **(vii)** por las deficientes condiciones de salubridad, el 03 de abril de 2015, el joven Milton Suárez, se cortó el brazo izquierdo con el propósito de obtener la atención en salud, pues según refiere tiene una infección pulmonar y no había sido atendido por médico alguno. En igual sentido, otro joven se autolesionó en la parte derecha del cuello, sin evidenciar ninguna curación.

Sobre estas condiciones la Defensoría del Pueblo presentó fotografías digitales tomadas en la Estación de Policía Norte de Bucaramanga a través de las cuales se demuestra el alto nivel de hacinamiento que viven las personas recluidas en la estación, pues se puede apreciar que en tres (03) celdas de pequeñas dimensiones se aglutinan varias personas que incluso deben usar hamacas para poder descansar, pues el espacio físico es insuficiente para todos ellos. Adicionalmente se evidencia que el parqueadero de la estación ha sido adecuado rústicamente para mantener a más de cien (100) detenidos que soportan las incomodidades propias de un espacio no diseñado para la



estadía de seres humanos, sin contar con los elementos básicos de salubridad requeridos para su reclusión.

Esta situación ha afectado claramente la dignidad humana de retenidos en la Estación de Policía Norte de Bucaramanga y además afecta otros de sus derechos fundamentales, pues no cuentan con una atención adecuada de su salud, no se les permite tener un contacto suficiente con sus familias y además viven en unas condiciones de salubridad inhumanas teniendo incluso que dormir en baños.

Al respecto cabe destacar que las personas privadas de la libertad no deben estar reclusas en estaciones de policía, pues éstas no tienen las condiciones suficientes para alojar personas durante espacios prolongados de tiempo, tal como ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

“48. Por su parte, el Comité contra la Tortura, el Subcomité contra la Tortura y el Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes, han dado cuenta de otros problemas relacionados con el trato que se le da a las personas detenidas en espera de juicio, como su reclusión en comisarías o estaciones de policía por periodos prolongados; la falta de separación entre estas y aquellas condenadas; y la relación causal que existe entre el uso no excepcional de la prisión preventiva y el hacinamiento”.

Esta situación es afectada por un efecto cascada, pues cuando los establecimientos penitenciarios y carcelarios se colman no aceptan más internos y con ello los lugares en los cuales las personas solamente podrían recibir personas privadas de la libertad de manera temporal no pueden trasladarlos a sitios que tienen la infraestructura necesaria para alojarlos:

“256. Esta situación se agrava aún más en contextos penitenciarios caracterizados por el hacinamiento y la falta de estructuras y recursos adecuados para su correcto funcionamiento. Estos factores provocan además una especie de efecto de cascada en el que la saturación de los establecimientos penitenciarios, incluyendo los centros de detención provisional, lleva a las autoridades a alojar a personas procesadas en comisarías, estaciones de policía y otros centros de detención transitoria³⁵³, que no están diseñados para estos fines y cuyo personal no está capacitado para ejercer esas funciones³⁵⁴. Todo lo cual ha conducido a que en algunos países se produzcan situaciones realmente graves derivadas de la saturación de estos establecimientos. 257. Sobre este particular, la CIDH ha establecido que “deben adoptarse las medidas legislativas y las reformas estructurales necesarias para que la detención en sede policial sea utilizada en la menor medida posible, sólo hasta que una autoridad judicial determine la situación de la persona arrestada”.

Por lo anterior, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha recomendado eliminar el mantenimiento de detenidos en estaciones de policía y trasladarlos a establecimientos penitenciarios y/o carcelarios:

“Erradicar la práctica de mantener a personas detenidas bajo prisión preventiva en comisarías, postas policiales o estaciones de policía. Y trasladar a estas personas a centros penales en espera de juicio, donde deberán permanecer separadas de las personas condenadas. A estos efectos, los Estados miembros de la OEA deberán adoptar las medidas necesarias para poder alojar a los detenidos en condiciones compatibles con la dignidad de las personas. De lo



contrario, de no ser capaces de garantizar condiciones compatibles con la dignidad humana de las personas procesadas, deberá disponerse la aplicación de otra medida cautelar distinta a la prisión preventiva o disponerse su libertad durante el juicio”.

Por lo anterior, se concederá la tutela de la dignidad humana y los derechos a la integridad personal, a la salud, a la familia y a la salubridad de las personas que se encuentran privadas de la libertad en la Estación de Policía Norte de Bucaramanga.

2.6.7. Afectación del derecho a la salud.

Como lo ha evidenciado la Defensoría del Pueblo en la Estación de Policía del Norte de Bucaramanga se presenta una grave crisis de salubridad que afecta la salud y pone en peligro la propia vida de las personas privadas de la libertad en ese lugar.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que mediante Resolución No. 002390 de diez (10) de mayo de dos mil dieciséis (2016), el Director del INPEC declaró el Estado de Emergencia Penitenciaria y Carcelaria en todos los establecimientos de reclusión del orden nacional del INPEC a partir del seis (06) de mayo de dos mil dieciséis (2016) hasta el treinta y uno (31) de diciembre del mismo año. Tal determinación se adoptó debido a que en la reunión del Consejo Directivo de dicha entidad efectuada el día 5 de mayo el Director expuso circunstancias que afectan el buen funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario las cuales no pueden solucionarse de acuerdo al procedimiento contemplado en condiciones de normalidad.

Igualmente, tal declaración de emergencia se fundamentó en las graves situaciones de atención en salud y de carácter sanitario que afectan a la población recluida, adicionalmente se expuso que el



Consortio Fiduciario Fiduprevisora S.A. “*no ha contratado los profesionales requeridos en los 136 establecimientos para la atención en salud de la PPL, ni la totalidad de la red extramural de servicios de salud de mediana y alta complejidad*” por lo que no han podido cumplir con el modelo de atención en salud, no se les ha prestado la atención médica necesaria a los internos diagnosticados con VIH, y tampoco cuentan con los programas suficientes para atender pacientes que tengan patologías como cáncer, insuficiencia renal crónica, diabetes, hipertensión y enfermedades mentales.

En el mismo sentido se manifestó que existe un gran número de internos con enfermedades crónicas no trasmisibles sin recibir tratamiento farmacológico, lo cual genera que su estado de salud se vea alterado, expuso que se han incumplido las órdenes judiciales para valoraciones psiquiátricas y prisión hospitalaria por que la Fiduprevisora S.A. no ha expedido las autorizaciones respectivas. Por último indicó que los establecimientos de reclusión no cuentan con los suficientes “*medicamentos, insumos médicos y recolección de desechos hospitalarios*” lo cual ocasiona problemas de salubridad y seguridad dentro y fuera de tales instalaciones.

Cabe recordar que esta Corporación ha señalado que la manera en que se debe prestar el servicio público de salud a las personas privadas de la libertad se encuentra consagrada en la Ley 65 de 1993, la Ley 1122 de 2007[210] y el Decreto 1141 de 2009[211] los cuales reúnen de manera interna lo señalado en materia de salud por instrumentos internacionales como las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos aprobado por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas[212] y los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas en el 2008 aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.[213]

Igualmente, el Decreto 2245 de 2015 “*por el cual se adiciona un capítulo al Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, en lo relacionado con la prestación de los servicios de salud a las personas privadas de la libertad bajo la custodia y vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)*” creó el Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad como una cuenta especial de la Nación sin personería jurídica y con independencia contable, patrimonial y estadística y determinó que los recursos “*serán manejados por la entidad fiduciaria estatal o de economía mixta, en la cual el Estado tenga más del 90% del capital, contratada por la Unidad Nacional de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, (Uspec).*”[\[214\]](#)

En dicho Decreto, se estableció que luego de la deliberación y decisión del Consejo Directivo del Fondo Nacional de las Personas Privadas de la Libertad, la USPEC como secretaria técnica de dicho Consejo deberá remitir a la entidad fiduciaria que administre los recursos del Fondo la solicitud de las necesidades de contratación la cual contratará y pagará los servicios que se autoricen.[\[215\]](#)

De igual manera, se consignaron las siguientes funciones de la USPEC frente a la prestación de servicios de salud de la población privada de la libertad:

- “1. Analizar y actualizar la situación de salud de la población privada de la libertad a partir de la información suministrada por los prestadores de los servicios de salud, por conducto del Sistema de Información de Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario (Sisipec).*
- 2. Analizar el efecto de los determinantes sociales en la situación de salud de la población reclusa con fundamento*

en la información suministrada por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec).

3. Realizar la medición cuantitativa de riesgos, identificando los diferenciales poblacionales para la planeación de la atención y su modificación.

4. Contratar la entidad fiduciaria con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad y establecer las condiciones para que dicha entidad contrate la prestación integral y oportuna de los servicios de salud para la población privada de la libertad, de acuerdo con las decisiones del Consejo Directivo del Fondo, así como con el Modelo de Atención en Servicios de Salud establecido y teniendo en consideración los respectivos manuales técnicos administrativos para la prestación de servicios de salud que se adopten.

5. Contratar las actividades de supervisión e interventoría sobre el contrato de fiducia mercantil que se suscriba, con los recursos del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad de acuerdo a lo previsto en el numeral 6 del artículo 2.2.1.11.2.3 del presente capítulo.

6. Elaborar un esquema de auditoría para el control, seguimiento, monitoreo y uso racional de los servicios de salud por parte de los prestadores, y contratar dicha auditoría, sin perjuicio del control fiscal a cargo de la Contraloría General de la República, de ser procedente.

7. Garantizar la construcción, mantenimiento y adecuación de la infraestructura destinada a la atención en salud de las personas privadas de la libertad dentro de los establecimientos de reclusión del orden nacional.

8. Implementar el Modelo de Atención en Salud para la Población Privada de la Libertad, en coordinación con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec). Para

la implementación del Modelo se elaborarán los manuales técnicos administrativos que se requieran.

9. Coadyuvar la implementación de los lineamientos que en materia de salud pública expida el Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con las autoridades territoriales de salud.

10. Reportar al Ministerio de Salud y Protección Social la información correspondiente a la atención en salud de la población privada de la libertad, de acuerdo con los lineamientos establecidos en la normatividad vigente y previo acuerdo de articulación de información con el Sistema de Información del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec).

11. Las demás que sean necesarias para la prestación de los servicios de salud a la población privada de la libertad.

Parágrafo. *Además de lo dispuesto en el presente artículo, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec) podrá brindar acompañamiento técnico a las entidades territoriales.”[\[216\]](#)*

El Decreto estableció que en materia de salud de personas privadas de la libertad le corresponden las siguientes al INPEC:

“1. Mantener y actualizar el Sistema de Información de Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario (Sisipec) en relación con la información referida a la población privada de la Libertad, la información de interés en salud pública y toda aquella que sea necesaria para la adecuada prestación y control de los servicios de salud.

2. Garantizar la articulación e interoperabilidad entre el Sistema de Información de Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario (Sisipec) y los sistemas

de información de los prestadores de servicios de salud y los de la Uspec.

3. Garantizar las condiciones y medios para el traslado de personas privadas de la libertad a la prestación de servicios de salud, tanto al interior de los establecimientos de reclusión como cuando se requiera atención extramural, de conformidad con los artículos 2.2.1.11.4.2.3 y 2.2.1.11.4.2.4 del presente capítulo, y apoyar las actividades de referencia y contrarreferencia.

4. Reportar al Ministerio de Salud y Protección Social y a la entidad fiduciaria la información de las personas bajo su vigilancia y custodia en los términos y condiciones requeridos.

5. Expedir, en coordinación con la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec), los Manuales Técnicos Administrativos para la prestación de servicios de salud que se requieran conforme a las particularidades diferenciales de cada establecimiento de reclusión, acorde con el Modelo de Atención en Salud para la Población Privada de la Libertad que se establezca.

6. Las demás que sean necesarias para la prestación de los servicios de salud de la población privada de la libertad.”[\[217\]](#)

Por último se debe reiterar lo que esta Corporación ha expresado en su jurisprudencia y es que el derecho a la salud de las personas que se encuentren privadas de la libertad no pierde la calidad de fundamental por lo que debe protegerse con igual efectividad que de aquellos que no hacen parte de esta población[\[218\]](#), por lo tanto “*la obligación de garantía por parte del Estado se refuerza, aún más sobre la base de la relación de sujeción que en estos eventos se configura*”[\[219\]](#).

Por otro lado, en este caso deberá atenderse a lo establecido en el Código Penitenciario y Carcelario (artículo 104 de la Ley 65 de 1993[220]), el cual establece que en cada establecimiento de reclusión, como la Estación de Policía Norte de Bucaramanga, se garantizará la existencia de una Unidad de Atención Primaria y de Atención Inicial de Urgencias en Salud Penitenciaria y Carcelaria. Además, establece la norma que *“las personas privadas de la libertad tendrán acceso a todos los servicios del sistema general de salud de conformidad con lo establecido en la ley sin discriminación por su condición jurídica. Se garantizarán la prevención, diagnóstico temprano y tratamiento adecuado de todas las patologías físicas o mentales”*. De esta manera, se concluye que el cumplimiento de la obligación de prestar atención en salud recae sobre el INPEC y la USPEC.

En el mismo sentido, el artículo 105 de la Ley 65 de 1993 determina que *“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.” De lo anterior se deduce que el servicio de salud de las personas que estén



bajo la custodia del INPEC, corresponde garantizarlo a la USPEC con cargo a fondos del presupuesto nacional.

Esta Corporación ha indicado que la solidaridad es un valor constitucional que tiene una triple dimensión como fundamento de la organización política[221]: *“(i) como una pauta de comportamiento conforme a la cual deben obrar las personas en determinadas ocasiones; (ii) como un criterio de interpretación en el análisis de las acciones u omisiones de los particulares que vulneren o amenacen los derechos fundamentales; (iii) como un límite a los derechos propios.”*[222]

En cuanto al principio de solidaridad se debe aclarar en primer lugar que la jurisprudencia de esta Corte ha señalado que el Estado Colombiano no tiene un modelo ético privilegiado y que se está abierto a todas las posibilidades éticas, condicionadas que tales manifestaciones sean compatibles con el desarrollo y existencia de los derechos fundamentales.[223]

En este sentido, se ha indicado que el Constituyente de 1991 erigió al principio de solidaridad como un elemento esencial del Estado Social de Derecho mediante el artículo 1° de la Carta Política[224], y que además se constituye como un deber que tiene tanto el Estado como todos los habitantes del territorio nacional[225]. Por parte del Estado, este principio es *“inherente a su existencia y cualificación en la esfera de cumplimiento de sus fines esenciales, al paso que en cabeza de los particulares el deber de solidaridad es exigible en los términos de ley.”*[226]

La Corte Constitucional también ha señalado que este principio se refleja en algunas obligaciones que le son exigidas a los componentes de la sociedad, con el fin de obtener los fines esenciales de la

organización política que contempla el artículo 2° de la Constitución.[227]

En cuanto a tal principio como fundamento de la organización política se ha indicado que conlleva obligaciones para el Estado puesto que *este principio se traduce en la exigencia dirigida especialmente al Estado, de intervenir a favor de los más desaventajados de la sociedad cuando éstos no pueden ayudarse por sí mismos.*[228]

Igualmente, se ha señalado que el deber de solidaridad del Estado es consecuencia de una derivación de su carácter social y de tener como principio fundante a la dignidad humana.[229] De tal manera, le corresponde al Estado “*garantizar unas condiciones mínimas de vida digna a todas las personas, y para ello debe prestar asistencia y protección a quienes se encuentren en circunstancias de inferioridad, bien de manera indirecta, a través de la inversión en el gasto social, o bien de manera directa, adoptando medidas en favor de aquellas personas que por razones económicas, físicas o mentales, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.*”[230]

Por lo anterior, se ordenará a la entidad territorial que de manera subsidiaria y en virtud del principio de solidaridad garantice el acceso efectivo a todos los servicios de salud de los detenidos en la Estación de Policía Norte de Bucaramanga:

- (i) Verificando su estado de afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud y realizando todas las gestiones pertinentes para que los mismos no queden por fuera de este sistema.
- (ii) Además de ello, la entidad territorial deberá, en todo caso, impulsar y garantizar la prestación de los servicios de salud requeridos por los detenidos en la estación de policía, en

especial de aquellos que sufren especiales afecciones de salud, como el Virus de la Inmunodeficiencia Humana –VIH-.

Por último se ordenará a CAPRECOM E.S.P. o a la entidad que tenga un contrato con el INPEC o la USPEC para que dentro de la semana siguiente a la comunicación de esta sentencia, disponga brigadas de atención periódica para que realicen visitas a la estación de Policía Norte de Bucaramanga y presten la atención en salud requerida por los detenidos.

2.6.8. Exhorto al Consejo Superior de Política Criminal para que adopte las medidas necesarias para que las medidas de aseguramiento sean la excepción en el proceso penal.

La jurisprudencia constitucional ha encontrado que la detención preventiva no desconoce la presunción de inocencia porque no constituye una pena sino una medida temporal de protección para la sociedad, las víctimas, el proceso y la administración de justicia, para lo cual debe ser excepcional y cumplir con los criterios de necesidad, proporcionalidad y convicción sobre la probabilidad de que el procesado sea el autor de la conducta punible investigada con fundamento en elementos de conocimiento concretos.

Desde el punto de vista legal, el legislador ha incumplido claramente la excepcionalidad de las medidas de aseguramiento, pues en la actualidad el 78% de las conductas punibles tipificadas en nuestro país permiten la imposición de una detención preventiva al cumplir directamente con las tres (3) primeras causales contempladas en el artículo 313 de la Ley 906 de 2004: *“1. En los delitos de competencia de los jueces penales de circuito especializados. 2. En los delitos investigables de oficio, cuando el mínimo de la pena prevista por la ley sea o exceda de cuatro (4) años. 3. En los delitos a que se refiere el Título VIII del Libro II del Código Penal, cuando la defraudación*

sobrepase la cuantía de ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes”. A estos eventos habría que agregar además un importante porcentaje de los demás delitos en los cuales se presente la causal contemplada en el numeral cuarto “Cuando la persona haya sido capturada por conducta constitutiva de delito o contravención, dentro del lapso de los tres años anteriores, contados a partir de la nueva captura o imputación, siempre que no se haya producido la preclusión o absolución en el caso precedente”, lo que ampliaría esta suma considerablemente.

En este entendido solo en un 22% de los delitos contemplados en el Código Penal no se podría aplicar en principio una medida de aseguramiento, con lo cual, se concluye que las medidas cautelares de carácter personal - privativas de la libertad - se aplican de manera general frente a la mayoría de conductas punibles, lo que incumple con la exigencia de que éstas solamente se puedan utilizar frente a delitos graves.

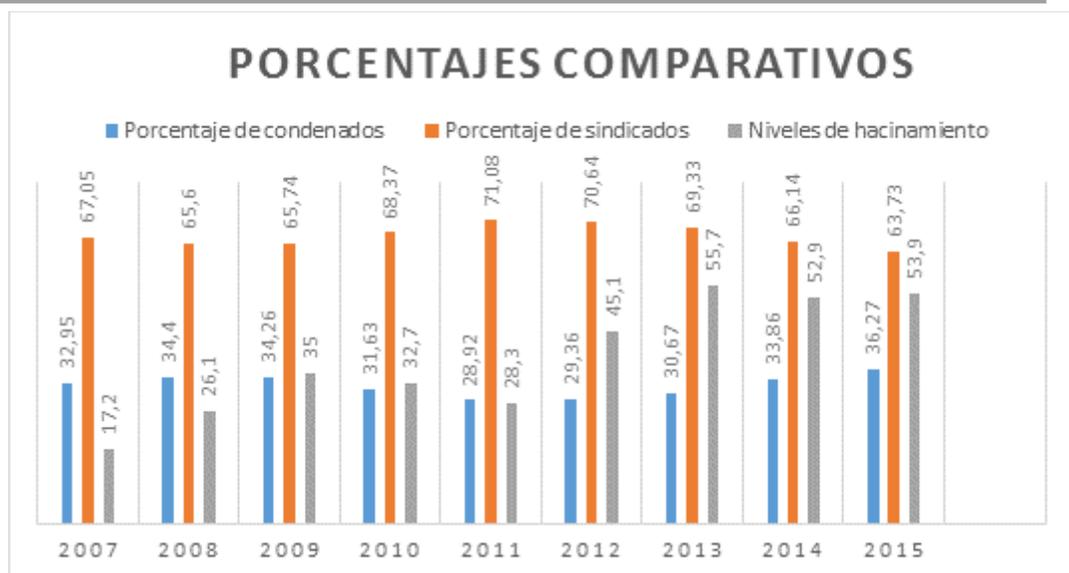


En virtud de lo anterior, según cifras del INPEC, en los últimos años se ha venido incrementando de manera progresiva el número de personas en detención preventiva:



Adicionalmente, también se aprecia que la proporción de sindicatos ha venido aumentando respecto de los condenados, lo cual a su vez

eleva los índices de hacinamiento carcelario, llegando a alcanzar el porcentaje de 36,27% de las personas privadas de la libertad.



La Corte Constitucional ha destacado en decisiones recientes el predominio de la detención preventiva y sus nocivas consecuencias frente a los derechos humanos:

- La **Sentencia T – 388 de 2012**[231] señaló que “a pesar de las diferentes acciones, planes y políticas adoptadas por el Gobierno Nacional para enfrentar los problemas de sobrepoblación, no ha sido posible restaurar la normalidad de dicho sistema, principalmente por factores como el crecimiento demográfico y criminológico, por la congestión judicial y el auge de la figura de la detención preventiva, entre muchas otras circunstancias que en los últimos años han profundizado la difícil situación de los centros penitenciarios y carcelarios del país, a las cuales ya se hizo referencias”. En la misma providencia se afirmó de manera

categoría: *“El Sistema penitenciario y carcelario colombiano afronta una emergencia, debido a los problemas que actualmente afronta, como la sobrepoblación, la precariedad de la infraestructura y la existencia de graves condiciones sanitarias e higiénicas que tienen en riesgo la salud pública de la población carcelaria e impiden la convivencia dentro de los centros carcelarios”*[232].

- La **Sentencia T – 762 de 2014**[233] manifestó que *“el mencionado uso excesivo de la detención preventiva ha generado costos, no sólo en derechos, sino también patrimoniales, debido al alto número de demandas y condenas contra el Estado que genera del uso desmedido de la prisión, como medida de aseguramiento”*.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos elaboró en el año 2013 el *“Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas”* en el cual señaló que el uso excesivo de la detención preventiva es uno de los principales factores de vulneración a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad[234] y resaltó la grave situación en la cual se encuentra Colombia:

“41. El uso excesivo de la prisión preventiva ha sido también uno de los aspectos tomados en cuenta por la CIDH en el análisis de situaciones graves de derechos humanos en la región y en el seguimiento de recomendaciones emitidas en sus informes de país, por medio de sus Informes Anuales (Capítulos IV y V). En ese marco, la CIDH ha dado seguimiento a esta situación en países como Venezuela, Haití, Cuba, Ecuador, Guatemala. Además, en el periodo mencionado el uso excesivo de la prisión preventiva en la región ha sido un tópico abordado en numerosas ocasiones en el contexto de audiencias temáticas celebradas por la CIDH, y ha sido una constante observada en

un importante número de peticiones individuales que se refieren a personas privadas de libertad y/o debido proceso.

42. De igual forma, la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad ha puesto particular atención a la situación de las personas detenidas preventivamente en el curso de sus más recientes visitas de trabajo. Así por ejemplo, en Colombia observó que del total de 113,884 personas privadas de libertad al 31 de diciembre de 2012, el 30% serían presos sin condena; en Uruguay constató que de una población de 9,067 reclusos a junio de 2011, el 65% estaban en calidad de procesados; y en Argentina verificó que del total de 30,132 personas privadas de libertad en la provincia de Buenos Aires a marzo de 2010, el 61%, no tenían sentencia firme de acuerdo con cifras oficiales, las organizaciones de la sociedad civil señalaban en cambio que este índice era del 70%. (...)

49. Asimismo, el Comité de Derechos Humanos, en el contexto del examen periódico del nivel de cumplimiento de los derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (bajo el Art. 40), ha manifestado preocupación por el uso excesivo y prolongado de la prisión preventiva, y la falta de separación entre procesados y condenados, a lo largo de la última década, en: Paraguay (2013 y 2006), El Salvador (2010), Colombia (2010), Argentina (2010), Panamá (2008), Costa Rica (2007), Honduras (2006), Brasil (2005), Suriname (2004) y El Salvador (2003)”.

Como causas de esta problemática la Comisión señala que se encuentran: “(i) el retardo o mora judicial en los procesos; (ii) la falta de capacidad operativa de los cuerpos policiales y de investigación; (iii) la falta de capacidad e independencia de las defensorías públicas; (iv) la falta de independencia judicial de algunos jueces que se pueden ver avocados por la presión mediática a imponer o no medidas cautelares; (v) la existencia de una legislación que privilegia

la imposición de la detención preventiva por encima de otro tipo de medidas cautelares; (vi) la inversión de la carga de la prueba, en el sentido de que le corresponde al acusado probar que la prisión preventiva no debe ser ordenada; (vii) la corrupción; (viii) el uso extendido de la prisión preventiva a los delitos menores; (ix) la extrema dificultad en conseguir su revocatoria una vez ha sido impuesta y; (x) las políticas criminales de “mano dura”.[235]

Específicamente en relación con Colombia la Comisión encontró que existen dos (2) factores especiales que inciden en el uso no excepcional de la prisión preventiva[236]:

- (i) **Las políticas criminales que proponen mayores niveles de encarcelamiento como solución a los problemas de seguridad ciudadana:** *“La Comisión Interamericana ha observado que en la mayoría de los países de la región se ha optado por establecer el encarcelamiento como la medida más idónea para luchar contra la inseguridad y la delincuencia. La generalización de esta medida ha potencializado la aplicación de la prisión preventiva, el aumento de las penas y la ampliación del catálogo de delitos punibles con pena de prisión”.*

La aplicación de este tipo de medidas ha tenido un fuerte impacto en los sistemas penitenciarios, por lo que con su adopción se puede ver un retroceso en el avance por la racionalización de la detención preventiva y la tutela de las garantías procesales más esenciales.[237] Así por ejemplo, la CIDH observó que en el caso de Colombia, desde el año 2004, con la adopción del sistema penal acusatorio se han establecido una serie de reformas legislativas que han producido un impacto real en el aumento de la población carcelaria, siendo las de mayor relevancia las siguientes: 890 de 2004, 1142 de 2007 y 1453 de 2011.

- (ii) **Las amenazas a la independencia judicial:** Otro de los factores que influye directamente en que la prisión preventiva no sea aplicada de manera excepcional, es la injerencia de terceros sobre las autoridades judiciales que tienen la potestad de imponer la medida cautelar: *“Tales injerencias provienen principalmente de: altos funcionarios de órganos del Estado, que mantienen un fuerte discurso punitivo el cual en ocasiones va acompañado de medidas específicas de presión hacia los operadores judiciales; la cúpula de los poderes políticos; la opinión pública y los medios de comunicación”*.

Para superar esta problemática la Comisión Interamericana de Derechos Humanos realizó las siguientes recomendaciones[238]:

- (i) Sugerencias de carácter general relativas a políticas en virtud de las cuales los Estados deben adoptar las medidas para corregir la excesiva aplicación de la prisión preventiva, garantizando que esta medida sea de carácter excepcional y se encuentre limitada por los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad; evitando así su uso arbitrario, innecesario y desproporcionado.
- (ii) La aplicación de otras medidas cautelares distintas de la prisión preventiva.
- (iii) La adopción de medidas necesarias para garantizar que la prisión preventiva sea aplicada como una medida excepcional, justificada sólo cuando se cumplan los parámetros legales aplicables en cada caso individual, los cuales deberán estar de acuerdo con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
- (iv) Establecer sistemas eficaces para garantizar que las personas acusadas sean separadas de aquellas que han sido condenadas.

- (v) Garantizar el derecho a la defensa de las personas cuando se pida que se aplique en su contra una medida de aseguramiento.
- (vi) Adoptar las medidas legislativas, administrativas e institucionales necesarias para *“garantizar el mayor nivel posible de independencia e imparcialidad de las autoridades judiciales encargadas de adoptar decisiones relativas a la aplicación de la prisión preventiva, de forma tal que ejerzan sus funciones libres de cualquier tipo de injerencia”*[239].
- (vii) Consignar los datos de las personas ingresadas a los lugares de privación de libertad en un registro oficial, el cual será accesible a la persona privada de la libertad, a su familia, a su representante y a las autoridades competentes.

De esta manera, como lo ha evidenciado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la detención preventiva en Colombia ha pasado de ser excepcional, como lo exige la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a ser la regla general, lo que la está convirtiendo progresivamente en un adelantamiento de la posible pena[240].

Por lo anterior, se considera necesario **EXHORTAR** al Consejo Superior de Política Criminal para que tenga en cuenta las recomendaciones formuladas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el *“Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas”* con el objeto de adoptar las medidas necesarias para que la detención preventiva en los procesos penales tenga un carácter excepcional.

3. CONCLUSIONES

3.1. Sobre el planteamiento central de la acción de tutela

El Defensor del Pueblo Regional de Santander, presentó acción de tutela contra la Gobernación de Santander, la Alcaldía Municipal de Bucaramanga, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y la Caja de Previsión Social de Comunicaciones (CAPRECOM) E.S.P., por la grave situación de hacinamiento que se presenta en la Estación de Policía del Norte de Bucaramanga, evidenciando que en las tres (3) celdas con las que cuenta la estación que tienen capacidad para cinco (5) personas por celda, se encuentran hacinadas veintidós (22) personas en cada una, situación que vulnera la dignidad humana, integridad personal, salud, familia y salubridad de las personas.

De conformidad con los hechos narrados con antelación, el problema jurídico planteado consiste en establecer si se vulneran los derechos fundamentales a la dignidad humana, integridad personal, salud, familia y salubridad de las personas privadas de la libertad, agenciadas por el accionante, en la Estación de Policía Norte de Bucaramanga, por las condiciones aparentemente inhumanas de hacinamiento a las que fueron expuestas, por la también aparente inactividad que presentaron el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), la gobernación de Santander, la Alcaldía Municipal de Bucaramanga, la Caja de Previsión Social de Comunicaciones CAPRECOM E.S.P., y las demás entidades accionadas y vinculadas a este trámite, frente a la situación de las víctimas.

3.2. Sobre la privación de la libertad en el Estado Social de Derecho

La privación de la libertad implica afectaciones muy importantes frente a otros derechos fundamentales, especialmente cuando se presentan situaciones de hacinamiento que lesionan gravemente la dignidad humana:

- (i) Un costo sobre los derechos del propio sindicado, pues restringir la libertad de una persona implica también afectar su salud, su integridad, limitar sus capacidades de educación, de recreación o de trabajo y además tiene un impacto sobre su núcleo familiar y social. Adicionalmente, este costo no solamente afecta sus derechos y su dignidad humana sino que también lo expone a entrar en contacto con una subcultura carcelaria nociva para sus propios valores.
- (ii) Costos económicos derivados del valor de privar de la libertad a una persona, los cuales muchas veces no se tienen en cuenta y hacen que entre los internos que se encuentran privados de la libertad se tengan que distribuir recursos que tendrían que asignarse a menos personas.
- (iii) Unos costos para la legitimidad del propio Estado, pues si este desconoce a través de sus prisiones impunemente la dignidad y la integridad de las personas, pierde legitimidad ante sus ciudadanos.

Desafortunadamente se ha experimentado en las últimas décadas un aumento sin precedentes en el encarcelamiento, fundado en una serie de causales dentro de las cuales se destacan: (i) el aumento progresivo de la prisión provisional respecto del encarcelamiento sufrido en expiación de la pena; (ii) la postura punitivista de algunos medios de comunicación; (iii) la hiperexpansión del derecho penal; y (iv) el cambio de las formas de la criminalidad.

Por lo anterior, tal como ha destacado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la privación de la libertad en un Estado Social de derechos debe ser excepcional y debe responder a criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad y durante su ejecución el Estado tiene el deber constitucional y legal de salvaguardar las garantías de los internos, especialmente las siguientes: (i) el derecho a la vida y la integridad personal; (ii) el derecho a presentar

peticiones; **(iii)** el derecho a la dignidad humana; **(iv)** el derecho a la visita íntima o conyugal en condiciones dignas; **(v)** el derecho a la resocialización; **(vi)** El debido proceso disciplinario; **(vii)** el derecho a la palabra; **(viii)** el derecho al descanso; **(ix)** el derecho a la salud; y **(x)** el derecho a la unidad familiar de las personas privadas de la libertad.

3.3. Afectación de los derechos a la dignidad humana, integridad personal, salud, familia y salubridad de las personas privadas de la libertad

En el presente proceso se encuentra demostrada una situación insostenible de hacinamiento de las personas que se encuentran privadas de la libertad en la Estación de Policía del Norte de Bucaramanga. En este sentido, el propio Comandante de esa Estación, informó que el número de personas retenidas en la Estación de Policía Norte de Bucaramanga, en la actualidad corresponde a 143 reclusos, de los cuales ninguno ostenta la calidad de detenido contravencionalmente, sino que se trata de detenciones preventivas o en virtud de sentencias condenatorias ejecutoriadas, estas personas se encuentran en solo tres (3) celdas con las que cuenta la estación que tienen capacidad para cinco (5) personas por celda y se encuentran hacinadas veintidós (22) personas en cada una, dentro de un espacio que no supera los 3m x 5m.

También se tiene que la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia declaró la nulidad de la acción de tutela concedida en primera instancia por la Sala Civil del Tribunal Superior de Bucaramanga fundamentándose en una argumentación que no corresponde por cuanto esta Corporación ha indicado que el desconocimiento de las reglas de reparto no invalida el trámite de tutela, situación que no debe continuar presentándose ya que se pueden afectar los derechos



fundamentales de las personas a las cuales sus asuntos lleguen a esa instancia.

Adicionalmente, se presentan graves afectaciones a derechos fundamentales de los internos que han sido corroborados por la Defensoría del Pueblo:

- (i) Cada una de las celdas cuenta con un (1) baño, el cual es utilizado para dormir por parte de algunas personas;
- (ii) Más de la mitad de los detenidos duermen en el piso;
- (iii) Las visitas de los familiares se reducen a 15 minutos, únicamente los días miércoles;
- (iv) Se perciben malos olores, desaseo y permanencia de zancudos;
- (v) La comida no es buena, no pueden tener visitas conyugales y hay algunos condenados que llevan más de diez (10) meses, sin que se les traslade a la penitenciaria que corresponda;
- (vi) Según comenta un agente de la policía, hay dos (2) personas con VIH y no cuentan ni siquiera con un botiquín; y
- (vii) Por las deficientes condiciones de salubridad, el 03 de abril de 2015, el joven Milton Suárez, se cortó el brazo izquierdo con el propósito de obtener la atención en salud, pues según refiere tiene una infección pulmonar y no había sido atendido por médico alguno. En igual sentido, otro joven se autolesionó en la parte derecha del cuello, sin evidenciar curación alguna. En virtud de lo anterior, se decidió adoptar las siguientes decisiones:

- 3.3.1. REVOCAR** los fallos proferidos por el Juzgado 1° de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bucaramanga, el diez (10) de julio de 2015 y, por la Sala Penal de Decisión del Tribunal Superior de Bucaramanga, el tres (03) de septiembre de 2015, dentro del trámite de la acción de tutela promovida por Kadir Crisanto Pilonieta Díaz. En su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales a la dignidad humana, integridad personal, salud, familia y salubridad de las personas que se encuentran privadas de la libertad en la Estación de Policía Norte de Bucaramanga.
- 3.3.2. ORDENAR** a la Alcaldía de Bucaramanga y al INPEC que en el término de quince (15) días a partir de la notificación de la presente providencia, celebren un convenio con el objeto de realizar la reubicación gradual de las personas privadas de la libertad que se encuentran en la Estación de Policía del Norte de esta ciudad en los establecimientos penitenciarios y carcelarios que se encuentren en el Departamento de Santander.
- 3.3.3. ORDENAR** a la Dirección del INPEC que en el término de tres (03) meses a partir de la notificación de la presente providencia, proceda a trasladar a las personas privadas de la libertad de la Estación de Policía Norte de Bucaramanga, cuya custodia esté en titularidad del INPEC, a Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios del Municipio de Bucaramanga, del Departamento de Santander o de los municipios ubicados en departamentos aledaños, para lo cual deberá tener en cuenta las reglas de equilibrio y equilibrio decreciente señaladas en la sentencia T-388 de 2013.
- 3.3.4. ORDENAR** a la Procuraduría General de la Nación que como Ministerio Público dentro de las actuaciones penales que se surten en contra de las personas privadas de la libertad en la Estación de Policía Norte de Bucaramanga solicite el cumplimiento de las órdenes de detención domiciliaria respectivas.

3.4. Afectación especial a la salud de los internos

Como lo ha evidenciado la Defensoría del Pueblo en la Estación de Policía del Norte de Bucaramanga también se presenta una grave crisis de salubridad que afecta la salud y pone en peligro la propia vida de las personas privadas de la libertad en ese lugar:

3.4.1. ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Bucaramanga que de manera subsidiaria y en virtud del principio de solidaridad garantice el acceso efectivo a todos los servicios de salud de los detenidos en la Estación de Policía Norte de Bucaramanga, a través de su Secretaria de Salud y Ambiente: **(i)** verificando su estado de afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud y realizando todas las gestiones pertinentes para que los mismos no queden por fuera de este sistema; **(ii)** impulsando y garantizando la prestación de los servicios de salud requeridos por los detenidos en la Estación de Policía Norte de Bucaramanga, en especial de aquellos que sufren especiales afecciones de salud, como el Virus de la Inmunodeficiencia Humana –VIH-.

3.4.2. ORDENAR a CAPRECOM E.S.P. o a la entidad que tenga un contrato con el INPEC o la USPEC para que dentro de los ocho (8) días siguientes a la comunicación de esta sentencia, disponga brigadas de atención periódica para que realicen visitas a la estación de Policía Norte de Bucaramanga y presten la atención en salud requerida por los detenidos.

3.5. Prevención a los departamentos y municipios del país y exhorto al Consejo Superior de Política Criminal y a los Jueces de la República

Como lo ha evidenciado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la detención preventiva en Colombia ha pasado de ser excepcional, como lo exige la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a ser la regla general de las medidas de aseguramiento, lo que la está convirtiendo progresivamente en un adelantamiento de la posible pena.

3.5.1. EXHORTAR al Consejo Superior de Política Criminal para que tenga en cuenta las recomendaciones formuladas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el “*Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas*” con el objeto de adoptar las medidas necesarias para que la detención preventiva en los procesos penales tenga un carácter excepcional.

3.5.2. La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional hará un seguimiento estricto del cumplimiento de las órdenes contenidas en la presente providencia, con el objeto de salvaguardar los derechos de las personas privadas de la libertad.

4. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la **Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional**, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR los fallos proferidos por el Juzgado 1° de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bucaramanga, el diez (10) de julio de 2015 y, por la Sala Penal de Decisión del Tribunal Superior de Bucaramanga,



el tres (03) de septiembre de 2015, dentro del trámite de la acción de tutela promovida por Kadir Crisanto Pilonieta Díaz.

SEGUNDO. CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales a la dignidad humana, a la integridad personal, a la salud, a la familia y a la salubridad de las personas que se encuentran privadas de la libertad en la Estación de Policía Norte de Bucaramanga.

TERCERO. ORDENAR a la Alcaldía de Bucaramanga y al INPEC que en el término de quince (15) días a partir de la notificación de la presente providencia, celebren un convenio con el objeto de realizar la reubicación gradual de las personas privadas de la libertad que se encuentran en la Estación de Policía del Norte de esta ciudad en los establecimientos penitenciarios y carcelarios que se encuentren en el Departamento de Santander.

CUARTO. ORDENAR a la Dirección del INPEC que en el término de tres (03) meses a partir de la notificación de la presente providencia, proceda a trasladar a las personas privadas de la libertad de la Estación de Policía Norte de Bucaramanga, cuya custodia esté en titularidad del INPEC, a Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios del Municipio de Bucaramanga, del Departamento de Santander o de los municipios ubicados en departamentos aledaños, para lo cual deberá tener en cuenta las reglas de equilibrio y equilibrio decreciente señaladas en la sentencia T- 388 de 2013.

QUINTO. ORDENAR a la Procuraduría General de la Nación que como Ministerio Público dentro de las actuaciones penal que se surten en contra de las personas privadas de la libertad en la Estación de Policía Norte de Bucaramanga solicite el cumplimiento de las órdenes de detención domiciliaria respectivas.

SEXTO. ORDENAR a la Defensoría del Pueblo que realice un estudio de si las demás personas privadas de la libertad en la Estación de Policía Norte de Bucaramanga también cumplen con los requisitos para que se les otorgue un



subrogado penal y en ese evento les prestará apoyo a quienes deseen solicitarlo.

SÉPTIMO. ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Bucaramanga que de manera subsidiaria y en virtud del principio de solidaridad garantice el acceso efectivo a todos los servicios de salud de los detenidos en la Estación de Policía Norte de Bucaramanga, a través de su Secretaria de Salud y Ambiente verificando su estado de afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud y realizando todas las gestiones pertinentes para que los mismos no queden por fuera de este sistema

OCTAVO. ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Bucaramanga que de manera subsidiaria y en virtud del principio de solidaridad garantice el acceso efectivo a todos los servicios de salud de los detenidos en la Estación de Policía Norte de Bucaramanga, a través de su Secretaria de Salud y Ambiente impulse y garantice la prestación de los servicios de salud requeridos por los detenidos en la Estación de Policía Norte de Bucaramanga, en especial de aquellos que sufren especiales afecciones de salud, como el Virus de la Inmunodeficiencia Humana –VIH-.

NOVENO. ORDENAR a CAPRECOM E.S.P. o a la entidad que tenga un contrato con el INPEC o la USPEC para que dentro de los ocho (08) días siguientes a la comunicación de esta sentencia, disponga brigadas de atención periódica para que realicen visitas a la estación de Policía Norte de Bucaramanga y presten la atención en salud requerida por los detenidos.

DÉCIMO. EXHORTAR al Consejo Superior de Política Criminal para que tenga en cuenta las recomendaciones formuladas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el “*Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas*” con el objeto de adoptar las medidas necesarias para que la detención preventiva en los procesos penales tenga un carácter excepcional.



UNDÉCIMO.- La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional hará un seguimiento estricto del cumplimiento de las órdenes contenidas en la presente providencia.

DÉCIMO SEGUNDO. Por Secretaría General líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ