



Sentencia T-374/19

Referencia: Expediente T-6.718.594

Asunto: Acción de tutela instaurada por el señor Herminsul de Jesús Ramírez en contra del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), el Complejo Carcelario y Penitenciario del Pedregal (COPED) y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC)

Magistrado Ponente:
LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá D.C., dieciséis (16) de agosto de dos mil diecinueve (2019).

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

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo de tutela proferido el día 11 de diciembre de 2017 por el Juzgado Tercero de Familia de Oralidad de Medellín, correspondiente al trámite de la acción de amparo constitucional instaurada por el señor Herminsul de Jesús Ramírez en contra del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), el Complejo Carcelario y Penitenciario del Pedregal (COPED) y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC).

I. ANTECEDENTES

1.1. Hechos relevantes

1.1.1. El accionante se encuentra recluido desde el 13 de julio de 2017 en el COPED Pedregal de Medellín¹, en el Patio F, el cual afirma es un área que era utilizada como bodega de insumos, por lo que no representa un espacio digno para cumplir su pena privativa de la libertad.

1.1.2. Describe que el establecimiento cuenta con cinco pabellones, cada uno de dos pisos y 26 celdas, para un total de 52 celdas por pabellón. Afirma que en cada una de ellas tiene un área de 3x3 metros cuadrados, con 4 planchas y un sanitario, lo que permite inferir que están diseñadas para cuatro internos.

1.1.3. Sin embargo, a pesar de la relación mencionada, actualmente se hallan cinco internos por celda, lo que hace que una persona tenga que dormir en el piso, aunado a que en su interior no se cuenta con ventilación ni luz solar.

1.1.4. En línea con lo anterior, afirma que el hacinamiento en la cárcel sobrepasa el 100%, pues su capacidad total es para 1.129 personas y, en estos momentos, cuenta con 2.453 reclusos. Adicionalmente, no solo se presenta el problema de que hay una persona de más en las celdas, sino que existen dos espacios improvisados denominados “recepción 1 y 2”, en los que se hallan 907 internos, quienes no tienen un verdadero lugar para cumplir su reclusión y deben turnarse para poder dormir.

1.1.5. Por otro lado, señala que el número de dragoneantes asignados para el cuidado de los reclusos no responde a las necesidades de la cárcel, poniendo en riesgo la seguridad de los internos en caso de una emergencia.

1.1.6. Agrega que el servicio de salud es deficiente, pues en muchas ocasiones se formaliza aparentemente su prestación a través de formularios, pero al momento de requerir citas no se asignan. Por lo demás, afirma que cuando se ordenan medicamentos, éstos no se entregan.

1.1.7. Menciona que se están incumpliendo las órdenes impartidas en la Sentencia T-762 de 2015 dirigidas, entre otras, a resolver el problema de hacinamiento de la Cárcel del Pedregal, ya que se está recibiendo el mismo número de internos que son remitidos a otras cárceles, incluyendo personas que provienen de estaciones de policía, por lo que, tal como lo demuestran las cifras², el número de reclusos ha ido en aumento.

1.1.8. En atención a lo anterior, cuestiona la labor de los diferentes órganos de control encargados de velar por los derechos de las personas privadas de la libertad, como la Procuraduría, la Personería de Medellín, la Defensoría del Pueblo y la Alcaldía Municipal de Medellín, quienes no ejercen ningún tipo de vigilancia respecto a las actuaciones del INPEC.

¹ En adelante COPED Pedregal.

² No incorpora estadísticas adicionales a los números de hacinamiento ya expuestos.

1.2. Solicitud de amparo

1.2.1. Con ocasión de los hechos previamente expuestos, el actor presentó solicitud de amparo el día 27 de noviembre de 2017 en contra del INPEC, el COPED Pedregal y la USPEC, con el fin de obtener el amparo de sus derechos a la salud, a la vida y a la dignidad humana.

1.2.2. Con fundamento en lo anterior, solicitó al juez de tutela que (i) adopte medidas para resolver el problema de hacinamiento del COPED Pedregal y se reciban internos de forma decreciente; (ii) se supriman las áreas improvisadas para albergar personas privadas de la libertad dentro del establecimiento, como lo son “*recepción 1 y recepción 2*”; (iii) se dé estricto cumplimiento a las órdenes de la Sentencia T-762 de 2015; (iv) se tomen medidas inmediatas para salvaguardar los derechos a la salud y a la dignidad de los internos; y (v) se compulsen copias a la Procuraduría para que investigue a las entidades accionadas por el incumplimiento de sus deberes.

1.3. Contestación de las autoridades demandadas

1.3.1. Dirección Regional Noroeste del INPEC

1.3.1.1. En escrito del 5 de diciembre de 2017, la Directora de la Regional Noroeste del INPEC contestó la acción de tutela, advirtiendo que, en efecto, existe hacinamiento en el COPED Pedregal, al igual que ocurre en todos los establecimientos de reclusión del país. A su vez, advirtió que está pendiente el cumplimiento de las Sentencias T-388 de 2013³ y T-762 de 2015⁴, pero que se están aplicando algunas de las reglas contenidas en ellas, como, por ejemplo, la de equilibrio, esto es, que se reciben detenidos de acuerdo con el número de personas que recobran su libertad. Sin embargo, destacó que esto ha creado otra situación preocupante, referente al exceso de personas reclusas de forma provisional en estaciones de policía.

Alegó que los jueces, mediante acciones de tutela, ordenan adoptar medidas para disminuir el hacinamiento existente, sin percatarse que, al fin de cuentas, son las mismas autoridades judiciales quienes profieren múltiples órdenes de detención y encarcelamiento sin realizar un análisis de la crisis penitenciaria y carcelaria, generando con ello mandatos contradictorios. Sobre el particular, relató que una tutela del año 2016 ordenó al INPEC recibir a todos los detenidos que se encontraban en las estaciones de policía y, al mismo tiempo, dispuso al EPMSC de Medellín el deber de aplicar la regla de equilibrio.

El problema de hacinamiento no se debe a las actuaciones del INPEC, pues dentro de sus funciones se encuentra la de recibir a las personas condenadas y a aquellas que los jueces ordenen, sin que pueda crear nuevos establecimientos

³ M.P. María Victoria Calle Correa.

⁴ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

o mejorar la infraestructura de los existentes para generar más cupos. Además, mencionó que los municipios no tienen cárceles para albergar a los detenidos de manera preventiva, lo que hace que sean llevados a los sitios de reclusión del INPEC o a estaciones de policía, los cuales resultan insuficientes.

Finalmente, sostuvo que los entes territoriales están en la obligación de solucionar en sus respectivos municipios la crisis carcelaria, pues en virtud de lo establecido en la Ley 65 de 1993, son ellos los responsables de las personas detenidas preventivamente⁵. Aunado a lo anterior, advirtió que la Ley 1709 de 2014 establece la obligación de crear centros de arraigo transitorio, lo cual no se está cumpliendo⁶.

1.3.1.2. Con fundamento en los anteriores argumentos, la Directora Regional Noroeste del INPEC solicitó (i) ordenar a los municipios que ubiquen a los sindicados en sus propias cárceles, ayudando a los que se encuentran en la sexta categoría, pues no cuentan con los recursos necesarios para asumir estos costos; (ii) disponer que los entes territoriales cumplan con su obligación de crear centros transitorios de arraigo; (iii) requerir tanto al Departamento de Planeación Nacional como al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que tengan en cuenta la crisis penitenciaria y carcelaria, con el propósito de que estudien la asignación de un mayor presupuesto para atender esta problemática; (iv) fijar un plazo razonable para que las entidades nacionales disminuyan las tasas de ocupación de las establecimientos penitenciarios, de conformidad con sus competencias; y (v) exonerar al INPEC de cualquier responsabilidad, toda vez que dentro de sus funciones no está la de solucionar la problemática carcelaria.

1.3.2. Contestación de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC)

⁵ “**Artículo 21. Cárceles y pabellones de detención preventiva.** <Artículo modificado por el artículo 12 de la Ley 1709 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> 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. // Podrán existir pabellones para detención preventiva en un establecimiento penitenciario para condenados, cuando así lo ameriten razones de seguridad, siempre y cuando estos se encuentren separados adecuadamente de las demás secciones de dicho complejo y de las personas condenadas. (...)”.

⁶ “**Artículo 15.** Adiciónase un artículo a la Ley 65 de 1993, el cual quedará así: **Artículo 23A. Centros de arraigo transitorio.** Con el fin de garantizar la comparecencia al proceso, se crean los centros de arraigo transitorio, en el que se da atención de personas a las cuales se les ha proferido medida de detención preventiva y que no cuentan con un domicilio definido o con arraigo familiar o social. // La finalidad del centro de arraigo transitorio es lograr la reinsertión laboral de la persona privada de la libertad y la recuperación del arraigo social y familiar, si es del caso, y contribuir a que al momento de proferirse la condena se le pueda otorgar algún mecanismo sustitutivo de la prisión. // Las personas detenidas preventivamente que sean remitidas a centros de arraigo transitorio deben permanecer allí hasta que se ordene su libertad por decisión judicial o se profiera sentencia condenatoria. // Una vez proferida la sentencia condenatoria la persona será trasladada al establecimiento penitenciario que corresponda o entrará a gozar de la medida sustitutiva de la prisión, si así lo ha determinado el juez de conocimiento. // Los centros de arraigo transitorio deben proveer a las personas que alberguen atención psicosocial y orientación laboral o vocacional durante el tiempo que permanezcan en dichos centros. // **Parágrafo.** La Nación y las entidades territoriales podrán realizar los acuerdos a que haya lugar para la creación, fusión, supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de los centros de arraigo transitorio en los mismos términos del artículo 17 de la Ley 65 de 1993. En todo caso, la creación de estos centros será progresiva y dependerá de la cantidad de internos que cumplan con los criterios para ingresar a este tipo de establecimientos. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.”

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la USPEC intervino en la acción de tutela, solicitando negar las pretensiones del accionante. En resumen, afirmó que el accionante puede acudir a otro tipo de acciones que permitan la protección de los derechos e intereses colectivos de los internos, en tanto no hay una situación concreta de amenaza de los derechos fundamentales, por lo que la tutela no resulta procedente.

En todo caso, de estimarse viable el ejercicio de la acción, la USPEC explicó que su objeto es la “*gestión y operación para el suministro de los bienes y la prestación de los servicios requeridos para garantizar el bienestar de la población privada de la libertad*”, labor que –con recursos presupuestales– inició a partir del año 2013, de suerte que solo desde ese momento asumió en realidad sus atribuciones, lo que le impide, materialmente, dar respuesta en breve tiempo a una problemática estructural y compleja.

A lo anterior agregó que dentro de sus funciones no está la de hacer efectivas las sentencias que ordenan la privación de la libertad, así como tampoco dictar los regímenes normativos a los cuales se sujeta la población carcelaria; su rol se limita a suplir las necesidades en cuanto a infraestructura, bienes y servicios que sean previamente requeridos por el INPEC, de acuerdo con el presupuesto asignado⁷. En este sentido, indicó que no le es posible realizar obras que no estén previamente presupuestadas.

Por otro lado, en cuanto a la prestación del servicio de salud, advirtió que éste ya no se encuentra a su cargo. Sobre el particular, explicó que el 27 de diciembre de 2016 suscribió el contrato de fiducia mercantil 331 del año en cita con el Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL-2017, cuyo objeto es la administración y pago de los recursos dispuestos por el fideicomitente para la atención integral y la prevención de enfermedades de las personas privadas de la libertad.

Por último, informó que la USPEC suscribió un convenio interadministrativo en el año 2016 con FONADE, para mejorar la infraestructura carcelaria, frente al cual se asignaron \$ 4.090.908.963 millones de pesos, al centro penitenciario objeto de la tutela.

II. SENTENCIA OBJETO DE REVISIÓN

En sentencia del 11 de diciembre de 2017, el Juzgado Tercero de Familia de Oralidad de Medellín declaró improcedente la acción de tutela, por cuanto la situación que expone el accionante ya fue objeto de pronunciamiento por parte de esta Corporación en las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, por lo

⁷ Al respecto, explica que las *autorizaciones máximas de gasto* se establecen de acuerdo con la disponibilidad de recursos públicos, siendo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el responsable de asignar los recursos suficientes para la creación, organización y mantenimiento de los establecimientos de reclusión. Por lo demás, aun cuando la Unidad solicita un presupuesto determinado, no siempre se apropian todos los recursos solicitados.

que lo pertinente e idóneo es que se promuevan las medidas de seguimiento que correspondan. Aunado a lo anterior, resaltó que es un hecho notorio que el sistema carcelario del país afronta una problemática estructural, sobre la que no se percibe una pronta solución, entre otras, por el número de personas reclusas que supera la capacidad de los centros de reclusión.

Por último, en este caso, agregó que no se aportó elemento de juicio alguno que permita demostrar una situación particular que exija una intervención urgente por parte del juez de tutela, es decir que, a su juicio, no se evidenció la afectación de los derechos fundamentales del actor, ni la existencia de un perjuicio irremediable. Esta decisión no fue impugnada por ninguna de las partes del proceso.

III. PRUEBAS

En el expediente se encuentran las siguientes pruebas relevantes:

- Comunicaciones del 6 de diciembre de 2017, suscritas por la Coordinadora Grupo Jurisdicción Coactiva, Defensa Judicial y Tutelas del USPEC, dirigidas al Director de Logística de la misma Unidad y al representante del Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2017, en las que solicita que se realicen de forma inmediata las gestiones pertinentes, directamente o a quien corresponda, para prestar los servicios requeridos a fin de salvaguardar los derechos del accionante.

- Memorando del 6 de diciembre de 2017, suscrito por la Coordinadora Grupo Jurisdicción Coactiva, Defensa Judicial y Tutelas del USPEC, dirigido a la Directora de Infraestructura de la misma Unidad, en la que solicita que se realicen las gestiones pertinentes para garantizar los derechos de los internos del establecimiento el COPED Pedregal, en lo relativo al mantenimiento o construcción de obras para disminuir el hacinamiento en ese centro carcelario.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. Competencia

La Sala de Selección de Tutelas Número Cuatro⁸, en Auto del 27 de abril de 2018, dispuso la revisión de la tutela de la referencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y demás disposiciones pertinentes.

4.2. Trámite en sede de revisión

4.2.1. En Auto del 6 de agosto de 2018, la Sala Tercera de Revisión ofició a la Dirección General del INPEC, al Consorcio Fondo de Atención de Salud PPL-2017, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Justicia y

⁸ Integrada por los Magistrados José Fernando Reyes Cuartas y Antonio José Lizarazo Ocampo

del Derecho y al Departamento Nacional de Planeación para que, en un término no mayor a diez días, se pronunciaran sobre los hechos y pretensiones de la solicitud de amparo, así como para que aportaran cualquier documento u otro medio de prueba pertinente. De igual manera, pidió al COPED Pedregal que brindara información sobre el nivel de hacinamiento, las condiciones de prestación del servicio de salud y las acciones realizadas para efectos de dar cumplimiento a la Sentencia T-762 de 2015⁹ y el Auto de Seguimiento 121 de 2018¹⁰. Por lo demás, en virtud de lo previsto en el artículo 64 del Acuerdo 02 de 2015, se dispuso la suspensión de los términos para fallar en el asunto de la referencia, hasta tanto fuesen recibidas y analizadas las pruebas solicitadas¹¹.

4.2.2. En oficio del 11 de agosto de 2018, el apoderado judicial del Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL-2017, manifestó que carece de competencia en lo referente a la prestación de servicios médico-asistenciales.

Al respecto, explicó que el consorcio celebró un contrato de fiducia mercantil con la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), en virtud del cual los recursos que reciba deben destinarse a la celebración de contratos derivados y pagos necesarios para la prestación de los servicios de salud en todas sus fases a cargo del INPEC. Su objeto no puede confundirse con la labor a cargo de las entidades prestadoras de servicios (EPS), ni con el rol que cumplen las instituciones prestadoras del servicio (IPS), pues su naturaleza es estar constituida como una entidad fiduciaria.

Así las cosas, en cuanto al proceso de atención en salud de las personas privadas de la libertad, resaltó que ellos deben recibir atención intramural por parte del odontólogo o médico general que se encuentra bajo órdenes del INPEC. Si el profesional del centro de reclusión determina la necesidad de prescribir atención especializada, le corresponde remitir la orden a un *contact center* que se halla bajo el control de la USPEC. Una vez obtenida dicha autorización, el INPEC debe desplegar ciertas actuaciones administrativas, tales como (i) la consecución de la cita y (ii) el traslado del interno a la IPS contratada por el Consorcio.

En lo relativo a la prescripción de medicamentos, informó que se cuenta con varios proveedores de fármacos y de insumos médicos a nivel nacional.

Por lo anterior, concluyó que el éxito del modelo de atención en salud se centra en que cada uno de los intervinientes cumpla con sus funciones. En este sentido, sostuvo que la dotación de las unidades médicas de atención y otros elementos requeridos dentro del penal, son responsabilidad de la USPEC.

4.2.3. En escrito recibido el 13 de agosto de 2018, el Subdirector Jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público informó que es responsabilidad de cada entidad que forma parte del Presupuesto General de la Nación priorizar,

⁹ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁰ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹¹ Para el efecto se siguieron los plazos previstos en el citado artículo 64 del Acuerdo 02 de 2015.

conforme a las necesidades sectoriales, los recursos necesarios para cumplir sus objetivos y funciones. Al respecto, resaltó que la asignación de rubros para atender cualquier orden judicial debe hacerse en el marco de la normativa que regula el sistema presupuestal, y teniendo en cuenta, fundamentalmente, (i) la disponibilidad de ingresos para costear los gastos¹², (ii) el plan financiero que hace parte del marco fiscal de mediano plazo¹³; y (iii) la Regla Fiscal prevista para mantener la sostenibilidad de las finanzas del Estado¹⁴.

Las atribuciones del Ministerio radican en la programación presupuestal de los recursos a las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, sin que se convierta en su ejecutor. Dicha carga le corresponde a cada entidad, sobre la base de apropiaciones presupuestales asignadas en partidas globales, es decir, no se asigna por actividades específicas, ni por establecimientos de reclusión, pues dicha distribución corresponde a la USPEC.

En este orden de ideas, concierne a la citada entidad atender las órdenes relacionadas con el mejoramiento y adecuación de la infraestructura de los centros carcelarios impuestas por fallos judiciales y también realizar el mantenimiento que éstos requieran, hasta el monto de las apropiaciones que se aprueban cada año. Puntualmente resaltó que en los últimos años se ha incrementado el presupuesto asignado a proyectos para el mejoramiento de las cárceles y centros de reclusión.

Finalmente, adjuntó un informe del 3 de agosto de 2018 de la Directora de Infraestructura de la USPEC, en el que da cuenta de la visita técnica realizada al COPED Pedregal, cuya conclusión es la que se transcribe a continuación: “*Se evidencia al realizar el recorrido que los espacios R1 y R2 se encuentran destinados a personal del rancho, el cual se utiliza para reclusos en hacinamiento, en una cantidad mínima de duchas, sanitarios y camastros*”. Ante dicha realidad, se advierten las siguientes necesidades: “*1.- Se debe mejorar y ampliar la zona de duchas y unidades sanitarias para los patios de R1 y R2, se debe contemplar como mínimo una unidad sanitaria para cada 25 internos. En este momento hay dos unidades sanitarias y 300 internos, se debe incrementar 10 más; 2.- Se debe incrementar las cantidades de camastros para los internos en R1 y R2, actualmente han improvisado tirantas donde cuelgan colchonetas*”¹⁵. Por lo demás, en el mencionado informe, se indicó que la USPEC celebró un contrato interadministrativo con FONADE, quien a su vez suscribió un contrato de obra y mantenimiento con un Consorcio Carcelario, dirigido a la preservación y mejoramiento de la infraestructura física general del COPED Pedregal, incluyendo –entre otras– la intervención de los alojamientos R1 y R2 (camastros) y las redes hidrosanitarias. Estas obras se encuentran

¹² De acuerdo con lo estipulado en el artículo 47 del Estatuto Orgánico del Presupuesto y en el Decreto 111 de 1996.

¹³ Ley 38 de 1989, artículo 4.

¹⁴ Ley 1473 de 2011, “*Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones*”.

¹⁵ Este informe se sustentó en una visita realizada el día 28 de febrero de 2018, dentro del marco del cumplimiento de una orden proferida por el Tribunal Superior de Medellín, en el trámite de una acción de tutela instaurada por el señor William Ansisar Mazo Espinal, y en el que se ordenó efectuar una valoración de la situación de hacinamiento de los internos del COPED Pedregal.

actualmente en ejecución, con un acta de inicio firmada el 3 de julio de 2018 y con un plazo de ejecución de 12 meses.

4.2.4. En escrito del 10 de agosto de 2018, la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela en su contra, por falta de legitimación en la causa por pasiva.

Al respecto, indicó que es competencia directa del INPEC, de la USPEC y de los entes territoriales (gobernación y alcaldías de Antioquia), la garantía de los derechos de la población privada de la libertad, pues son los entes encargados de desempeñar funciones relacionadas con la administración carcelaria y con la toma de decisiones en materia de infraestructura, en su calidad de entidades administrativamente autónomas.

En particular, resaltó que los entes territoriales tienen a su cargo el manejo de la población sindicada de cometer delitos¹⁶. Tal colectivo, según cifras del INPEC, representa un total de 118.701 internos, lo que asciende a un 31% de las personas privadas de la libertad. En este contexto, son dichas entidades quienes deben incluir las partidas necesarias para construir y mantener sus propios centros de reclusión.

4.2.5. En escrito del 13 de agosto de 2018, el Departamento Nacional de Planeación se pronunció frente a las pretensiones de la demanda, solicitando ser desvinculado del trámite de tutela, al no existir de su parte ningún acto susceptible de generar una afectación a los derechos del accionante.

Inicialmente, manifestó que una vez la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) o el Instituto Penitenciario y Carcelario (INPEC) diseña un proyecto, es su obligación presentarlo a la entidad cabeza de sector que, en este caso, es el Ministerio de Justicia y del Derecho. En caso de ser aprobado por dicha cartera ministerial, a través del Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas (SUIFP), es enviado al DNP, para que éste rinda concepto técnico y lo viabilice si se ajusta a los requisitos que rigen su presentación. Una vez cuenta con su visto bueno, se registra en el BPIN y es incorporado al Presupuesto General de la Nación, momento a partir del cual le corresponde a las entidades ejecutoras dar cumplimiento a las metas de la acción estatal.

Pese a que como organismo técnico carece de competencia para la adecuación y construcción de los establecimientos de reclusión, sí ha sostenido reuniones con las entidades encargadas de adelantar dichas obras, con el objeto de conocer los avances y el plan de trabajo de las intervenciones que se van a realizar. Precisamente, relató que el 23 de abril de 2018, la Subdirección de Justicia del Departamento Nacional de Planeación asistió a una reunión con el Ministerio de Hacienda y la USPEC, en la que se discutieron los avances relativos a las adecuaciones, mantenimiento y ampliación de cupos previstos para ser

¹⁶ Al respecto, se alude al artículo 12 de la Ley 1709 de 2017.

realizadas en el COPED Pedregal.

De igual manera, indicó que, mediante comunicación del 22 de mayo de 2018, la Directora de la USPEC informó al DNP el cronograma de actividades de las obras previstas, dentro del marco del convenio interadministrativo que dicha Unidad celebró con el FONADE, con el objeto de adelantar el mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura física general de los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país, incluido el COPED Pedregal.

Por último, insistió en ser desvinculado de la presente tutela, pues no tiene competencia para disponer la ejecución o adelantar obras de construcción de infraestructura en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del orden nacional o departamental, ni en la prestación de los servicios de salud de las personas reclusas en dichos centros, por lo que consideró que existe falta de legitimación en la causa por pasiva.

4.2.6. En escrito del 13 de agosto de 2018, el Director del COPED Pedregal dio respuesta a lo solicitado en Auto del 6 de agosto de 2018, manifestando que las acciones realizadas para dar cumplimiento a lo ordenado en la Sentencia T-762 de 2015 han sido las siguientes:

- Primero, respecto a las condiciones del servicio de salud, señaló que se han designado 21 prestadores dentro de los que se encuentran seis médicos, tres enfermeros jefes, ocho auxiliares de enfermería, un odontólogo, dos auxiliares de odontología y una higienista bucal. A la fecha está pendiente la contratación de un médico y de dos auxiliares de enfermería para completar el cupo asignado. Intramuralmente, hace presencia (i) la IPS CEPAIN que brinda diagnóstico B24X; (ii) la Clínica la Paz para la atención de patologías o enfermedades mentales; y (iii) la IPS Sanar Bien encargada de los servicios de fisioterapia. Toda la atención extramural de segundo, tercer y cuarto nivel es direccionada a la red externa contratada por el Fiduconsorcio Fondo de Atención en Salud para las Personas Privadas de la Libertad 2016. Desde el mes de febrero de 2018, la operación de medicamentos está a cargo de la Cooperativa de Hospitales de Antioquia COHAN, que se encarga de su manejo integral, que va desde la planeación de las necesidades hasta la dispensación final de los mismos.

- Segundo, en lo que atañe al servicio de alimentación, afirmó que realiza la verificación mediante las actas de COSAL, siendo obligación del contratista proporcionar ingenieros de alimentos, nutricionistas, auxiliares externos y un jefe de cocina.

- Tercero, frente a la disponibilidad de agua potable, sostuvo que la prestación de dicho servicio está a cargo de las Empresas Públicas de Medellín. El establecimiento cuenta con un tanque de almacenaje de agua con capacidad para la atención por 18 horas, y en caso de que se presente una suspensión del servicio por más tiempo, EPM suministra el líquido en carro tanques.

- Cuarto, las cifras que otorga en materia de hacinamiento parten de un total de

3539 internos, 1277 mujeres y 2262 hombres. Destacó que la capacidad real es de 1288 hombres y 1254 mujeres, por lo que el índice de sobreocupación es de 76% en hombres y 2% en mujeres. Dada esta situación, relató que debieron habilitarse los espacios denominados R1 y R2, los cuales no fueron diseñados para la permanencia de internos, por lo que con cuentan con camastros y los internos deben dormir en colchonetas. No obstante, en virtud del convenio interadministrativo que se encuentra en ejecución, se realizarán 365 camastros para la dignificación de las condiciones de habitabilidad.

- Quinto, en el tema referente al mantenimiento de la infraestructura, reiteró que se encuentra en ejecución un convenio interadministrativo, mediante el cual se dará atención a algunos de los requerimientos de la presente tutela, como lo son la adecuación de parte de la iluminación, baterías de baño con lavaderos, ventilación natural y extractores eléctricos, así como la instalación de 11 celdas para la visita conyugal.

- Sexto, como elementos básicos que se entregan a cada interno, facilita un kit compuesto por una colchoneta, ropa de cama, almohada, menaje y artículos de aseo, el cual se renueva cada cuatro meses.

- Finalmente, en lo relativo a la adopción de medidas para definir la situación jurídica de los privados de la libertad, en primer lugar, sostuvo que se realizan los traslados de los internos a las diferentes diligencias judiciales; en segundo lugar, que se cuenta con el apoyo de la Alcaldía de Medellín, la cual, a través del programa de descongestión de cárceles, presta a los reclusos el servicio de estudiar y determinar, según su fase de tratamiento, la posibilidad de reclamar subrogados penales y otros beneficios; y, por último, que se realizan brigadas jurídicas con la colaboración de estudiantes de universidades, Personería de Medellín, funcionarios del COPED y del INPEC y de otros establecimientos.

4.3. Problema jurídico y esquema de resolución

4.3.1. Teniendo en cuenta los antecedentes expuestos, las pruebas recaudadas y la sentencia que es objeto de revisión, le corresponde a esta Sala establecer si el INPEC, la USPEC y el COPED Pedregal están vulnerando los derechos a la salud, a la vida y a la dignidad humana del señor Hermilsun de Jesús Ramírez, por las condiciones de reclusión a las que se encuentra sometido en el referido centro carcelario, teniendo en cuenta que alega problemas de hacinamiento, infraestructura y deficiencias en el acceso y prestación de los servicios médicos.

4.3.2. Para resolver el citado problema jurídico, la Corte inicialmente hará un examen sobre el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la acción de tutela. Una vez superado dicho examen y solo si ello ocurre, continuará con el estudio del asunto de fondo, para lo cual analizará si cabe la adopción de medidas de protección, toda vez que este Tribunal, en la Sentencia T-762 de 2015¹⁷, abordó el análisis de asuntos similares a los planteados en esta ocasión

¹⁷ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

e impartió órdenes generales para remediar los problemas estructurales en los establecimientos carcelarios del país, y órdenes particulares para salvaguardar los derechos fundamentales de reclusos de 16 establecimientos penitenciarios y carcelarios, entre los que fue incluido el COPED Pedregal.

4.4. De la procedencia de la acción de tutela

4.4.1. En cuanto a la *legitimación por activa*, el artículo 86 de la Constitución Política reconoce el derecho de toda persona de reclamar mediante acción de tutela la protección inmediata de sus derechos fundamentales. Este precepto se desarrolla en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, en el que se consagra que: *“la acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud”*.

En el caso bajo examen, el accionante se encuentra legitimado para interponer la acción de tutela, porque se trata de una persona natural, que actúa a nombre propio y quien afirma estar siendo afectado en sus derechos a la salud, a la vida y a la dignidad humana, con ocasión de los problemas de hacinamiento, infraestructura y atención médica que, según denuncia, están ocurriendo en el COPED Pedregal.

4.4.2. Respecto de la *legitimación por pasiva*, el artículo 86 del Texto Superior establece que la acción de tutela tiene por objeto la protección efectiva e inmediata de los derechos fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o por el actuar de los particulares, en los casos previstos en la Constitución y en la ley¹⁸. En este contexto, según lo señalado de manera reiterada por la Corte, en lo que respecta a esta modalidad de legitimación es necesario acreditar dos requisitos, por una parte, que se trate de uno de los sujetos respecto de los cuales procede el amparo; y por la otra, que la conducta que genera la vulneración o amenaza del derecho fundamental se pueda vincular, directa o indirectamente, con su acción u omisión.

En el asunto objeto de estudio, no cabe duda de que se satisface este requisito de procedencia, en primer lugar, porque las entidades demandadas (el INPEC, la USPEC y el COPED Pedregal) tienen la condición de autoridades públicas, según la definición que sobre el particular se ha acogido por este Tribunal¹⁹; y,

¹⁸ El artículo 42 del Decreto 2591 de 1991 consagra las hipótesis de procedencia de la acción de tutela contra particulares.

¹⁹ En la Sentencia T-501 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, se dijo que: *“La autoridad, en términos generales y tomada en un sentido objetivo es la potestad de que se halla investida una persona o corporación, en cuya virtud las decisiones que adopte son vinculantes para quienes a ella están subordinados. Esa autoridad es pública cuando el poder del que dispone proviene del Estado, de conformidad con las instituciones que lo rigen.”* Énfasis por fuera del texto original.

en segundo lugar, porque ellas son las encargadas del manejo de los centros penitenciarios y carcelarios del país, en diferentes niveles y con distintas funciones, de suerte que la presunta vulneración que se alega en la demanda guarda relación con las atribuciones que se encuentran a su cargo²⁰.

Por otra parte, cabe aclarar que, en Auto del 6 de agosto de 2018, se ofició de esta tutela al Consorcio Fondo de Atención de Salud PPL-2017, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Justicia y al Departamento Nacional de Planeación, en la condición de *terceros con interés*, esto es, la de un sujeto procesal que, sin importar si queda o no vinculado por la sentencia, se halla jurídicamente relacionado con una de las partes o con la pretensión que se debate, de suerte que puede verse afectado desde una perspectiva o relación sustancial con los efectos jurídicos del fallo. Tal afectación es la que permite su participación en el proceso, con miras a defender su posición jurídica, pese a la independencia inicial que existe frente a la causa²¹. En este sentido, el concepto de tercero con interés excluye a quienes, más allá de no tener ninguna participación en sede judicial, son totalmente ajenos a lo que se debate y por quienes se debate, por lo que carecen de cualquier tipo interés real en la causa que se controvierte, sujeto que suele identificarse con el nombre de *tercero indiferente*²².

4.4.3. En lo que corresponde al *requisito de inmediatez*, la Corte ha señalado que la procedencia de la acción de tutela también exige que su interposición se haga dentro de un plazo razonable, contabilizado a partir del momento en el que se generó la vulneración o amenaza de un derecho fundamental, de suerte que el amparo responda a la exigencia constitucional de ser un instrumento judicial de aplicación inmediata y urgente (CP art. 86), con miras a asegurar la efectividad concreta y actual del derecho comprometido.

Para examinar el cumplimiento de este requisito, por regla general, se verifica la fecha en que se produjo el último acto que da lugar a la violación o amenaza del derecho, y se contrasta frente al momento en que se radicó la acción. El

²⁰ En cuanto al INPEC, de conformidad con los artículos 14 y 16 del Código Penitenciario y Carcelario, así como siguiendo lo dispuesto en el Decreto 4151 de 2011, no existe duda de que es la entidad responsable de la ejecución de la pena privativa de la libertad impuesta a través de una sentencia penal condenatoria, al igual que de las medidas de aseguramiento, por lo que el asiste el control y la dirección sobre las condiciones en que se realiza dicha ejecución. Ello incluye, entre otras, (i) la dirección y vigilancia de los establecimientos penitenciarios; (ii) la determinación de las necesidades en materia de infraestructura; (iii) la coordinación en la ejecución de las políticas encaminadas al respeto de la dignidad humana y de los derechos universalmente reconocidos; y (iv) la implementación de los servicios de atención en salud, incluyendo las gestiones para realizar la vinculación al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Aunado a lo anterior, los Directores de los Centros Penitenciarios y Carcelarios, como el COPED Pedregal, de acuerdo con la Ley 65 de 1993, en el artículo 36, son los jefes de gobierno interno de cada uno de estos planteles, por lo que deben intervenir en la solución de la situación planteada. Por último, en lo que atañe a la USPEC, el artículo 4 del Decreto 4150 de 2011 establece que su objeto “[es] gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de los servicios, la infraestructura y brindar el apoyo logístico y administrativos requeridos para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del [INPEC]”.

²¹ Así, por ejemplo, el artículo 62 del CGP dispone que: “Podrán intervenir en un proceso como litisconsortes de una parte y con las mismas facultades de ésta, quienes sean titulares de una determinada relación sustancial a la cual se extiendan los efectos jurídicos de la sentencia, y que por ello estaban legitimados para demandar o ser demandados en el proceso”.

²² Auto 043A de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

resultado corresponde al plazo que requirió el accionante para acudir en defensa de sus derechos, y respecto del cual se valora su razonabilidad.

Tal evaluación se justifica en el hecho de que el recurso de amparo busca la protección *inmediata* de los derechos fundamentales, por lo que, a juicio de este Tribunal, es imprescindible que su ejercicio tenga lugar con proximidad al momento en que ocurrió la amenaza o violación del derecho que se invoca. Una actuación en sentido contrario desvirtúa el alcance jurídico dado por el constituyente a la acción, pues cuando el demandante no actúa con prontitud, se infiere que éste no requiere de una protección urgente, como lo es la que otorga este mecanismo de defensa constitucional, aunado a que ello puede convertirse en un factor de inseguridad jurídica y de posible afectación de los derechos de terceros²³.

No obstante, existen casos que escapan al modo tradicional como se evalúa la observancia de este requisito, en los que la violación o amenaza no ocurre en un momento determinado, sino que se proyecta de forma persistente en el tiempo. Con la particularidad de que, en algunas ocasiones, la raíz del conflicto no es determinable, a diferencia de lo que ocurre con la verificación de sus efectos. En estos escenarios, cuando la afectación tiene un antecedente pretérito, incluso desconocido en lo que corresponde a la oportunidad en que se suscitó, pero ella se sigue manifestando en el presente, este Tribunal ha concluido que se cumple con el principio de inmediatez, en el entendido de que la violación que se alega es actual, vigente y continua.

Se entiende que es *actual*, por cuanto más allá de haber ocurrido en el pasado, la infracción sigue sin solución a la fecha de radicación de la acción de tutela. Es *vigente*, en la medida en que las causas que la generaron no han sido superadas, de suerte que persiste la hipótesis que sustenta la violación. Y, adicionalmente, es *continua*, al advertir que la transgresión de los derechos se mantiene en el tiempo, sin que en la práctica hayan cesado sus efectos.

Así, entre otros casos, en la Sentencia T-502 de 2011²⁴, la Corte concluyó que la violación es continua y actual, frente a una acción de tutela propuesta un año con posterioridad al momento en que se originó la violación de los derechos fundamentales de dos niños que fueron sometidos a un proceso de restablecimiento de derechos, al considerar que la vulneración se prolongó en el tiempo, por no haber sido reintegrados a su medio familiar, durante el plazo transcurrido desde la época en que inició la actuación objeto de reproche.

En términos similares, al pronunciarse sobre una tutela relacionada con las condiciones de privación de la libertad en varias cárceles del departamento de Nariño, en la Sentencia T-197 de 2017²⁵, la Corte señaló que:

²³ Sentencia T-279 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

²⁴ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²⁵ M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

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

En el caso bajo examen, no es posible determinar la fecha exacta en la que se produjo el origen de la violación, ni tampoco el último acto que se articula con ella, pues los problemas de hacinamiento, infraestructura y de salud que se alegan como sustento de la acción vienen del pasado, corresponden a un falla permanente y continua del sistema carcelario, e incluso, como lo advierte el propio actor, se exteriorizan de distintas maneras, como ocurre, por ejemplo, con los espacios improvisados (patios R1 y R2), con el sobrecupo en general de la cárcel y con las deficiencias que se invocan para acceder a citas médicas u obtener los medicamentos que fueron prescritos.

De manera que, en principio, podría descartarse la procedencia de la acción, ya que se trata de hechos pasados que, por lo demás, según se alega por las entidades demandadas, fueron objeto de examen en el año 2015, a través de la Sentencia T-762 de dicho año. No obstante, conforme a los alegatos realizados en la demanda y teniendo en cuenta las pruebas que fueron recaudadas en sede de revisión, se observa que tales deficiencias no han sido todavía plenamente solventadas, por lo que la violación que se alega mantiene sus efectos en el presente, lo que torna procedente la acción, al concluir que el irrespeto de los derechos cuya protección se invoca conserva un carácter actual, vigente y continuo, esto es, se mantiene en el tiempo, a pesar de su pasado remoto.

4.4.4. Finalmente, en cuanto a la *subsidiariedad*, es de anotar que la acción de tutela se encuentra consagrada como un mecanismo residual o subsidiario, en virtud del cual solo procede cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial. No obstante, aun existiendo otros instrumentos a los cuales puede acudir el accionante, la jurisprudencia de la Corte ha admitido que el recurso de amparo está llamado a prosperar, cuando se acredita que las otras herramientas no son lo suficientemente expeditas para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, circunstancia en la cual se otorgará una salvaguarda transitoria²⁶; o no son lo suficientemente idóneas y eficaces para brindar un

²⁶ El artículo 86 del Texto Superior dispone que: “(...) Esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. (...)” La jurisprudencia constitucional ha establecido que la acción de tutela procede como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, cuando se presenta una situación de amenaza

amparo integral, evento en el cual la tutela procederá como mecanismo definitivo de protección²⁷.

En el asunto *sub-judice*, si bien pueden controvertirse aspectos vinculados con las condiciones de reclusión, ya sea en sede administrativa²⁸ o judicial²⁹, lo cierto es que esas herramientas carecen de la aptitud necesaria para enervar la procedencia del amparo constitucional. Ello es así, en el primero de los casos, porque expresamente el artículo 9 del Decreto Ley 2591 de 1991 excluye la obligatoriedad de interponer cualquier recurso de carácter administrativo, con miras a ejercer la acción de tutela³⁰. Y, en el segundo, porque lo que se autoriza en el ámbito carcelario es la posibilidad de formular pretensiones individuales o concretas ante los jueces de ejecución de penas, en cuanto al cumplimiento del reglamento interno y a los beneficios que hacen parte del tratamiento penitenciario y que se vinculan con las condiciones de verificación de la pena³¹. Ninguna de las solicitudes que se invocan guardan relación con los temas señalados, pues la discusión que se propone atañe a la situación general que se presenta en el COPED Pedregal, relativa a las condiciones de hacinamiento, problemas de infraestructura y de atención en salud, que difieren de los asuntos asignados a la competencia de los jueces penales en mención, en los términos ya expuestos.

Por lo demás, es claro que al tratarse de pretensiones que tienen un alcance colectivo, que van más allá de la satisfacción individual de los derechos del actor, al proyectarse sobre todas las personas reclusas en el centro carcelario

de vulneración de un derecho fundamental susceptible de concretarse y que pueda generar un daño irreversible. Para determinar la configuración de un perjuicio irremediable, en criterio de este Tribunal, deben concurrir los siguientes elementos: (i) el perjuicio ha de ser inminente, es decir, que está por suceder; (ii) las medidas que se requieren para conjurarlo han de ser urgentes; (iii) el perjuicio debe ser grave, esto es, susceptible de generar un daño trascendente en el haber jurídico de una persona; y (iv) exige una respuesta impostergable para asegurar la debida protección de los derechos comprometidos. Véanse, entre otras, las Sentencias C-225 de 1993 y T-808 de 2010.

²⁷ Esta hipótesis de procedencia se deriva de lo previsto en el numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, conforme al cual: *“La acción de tutela no procederá: 1) Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”*. Subrayado por fuera del texto original. Sobre esta regla constitucional, se pueden consultar, entre otras, las Sentencias T-287 de 1995, T-384 de 1998, T-554 de 1998, T-716 de 1999, SU-086 de 1999, T-156 de 2000, T-418 de 2000, T-815 de 2000, SU-1052 de 2000, T-482 de 2001, T-1062 de 2001, T-135 de 2002, T-500 de 2002, T-179 de 2003, T-1007 de 2012, T-885 de 2013, T-823 de 2014, T-568 de 2015 y T-740 de 2015. En cuanto al concepto de eficacia, la Corte ha señalado que el mismo consiste en que el mecanismo judicial este *“diseñado de forma tal que brinde oportunamente una protección al derecho”*. Sentencia T-113 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁸ Sobre el particular, se puede acudir al ejercicio del derecho de petición en los términos regulados en el Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo.

²⁹ Ley 65 de 1993, art. 51.

³⁰ La norma en cita dispone que: *“Artículo 9.- Agotamiento opcional de la vía gubernativa. No será necesario interponer previamente la reposición u otro recurso administrativo para presentar la solicitud de tutela. El interesado podrá interponer los recursos administrativos, sin perjuicio de que ejerza directamente en cualquier momento la acción de tutela. // El ejercicio de la acción de tutela no exime de la obligación de agotar la vía gubernativa para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.”*

³¹ Puntualmente, el artículo 51 de la Ley 65 de 1993, modificada por la Ley 1709 de 2014, autoriza a los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad para *“conocer de las peticiones que los internos o apoderados formulen en relación con el reglamento interno y tratamiento penitenciario en cuanto se refiera a los derechos y beneficios que afecten la ejecución de la pena”*.

citado en el párrafo anterior, bien podría considerarse que el debate judicial propuesto es propio de la acción popular.

Precisamente, en línea con lo anterior, entre los derechos colectivos que son susceptibles de protección y que se articulan con las materias objeto de controversia, de acuerdo con lo previsto en los artículos 88 de la Constitución y 4° de la Ley 472 de 1998, se advierten los siguientes: (i) *la realización de construcciones y edificaciones respetando las disposiciones jurídicas, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes*, en lo que corresponde a los problemas de infraestructura y de hacinamiento que se alegan en la demanda³²; y (ii) *el acceso a un esquema de servicios –entre ellos los servicios públicos– que garantice la salubridad pública*, frente a las violaciones que se invocan en materia de salud (falta de asignación de citas y de entrega oportuna de medicamentos)³³.

Así las cosas, en casos como el expuesto, esto es, en el que concurren la acción popular y la acción de tutela, la Corte ha señalado que la primera de las vías expuestas se ve desplazada por la segunda, siempre que se acredite la necesidad de darle prelación a la salvaguarda de los derechos fundamentales que se invocan como comprometidos³⁴. Con tal fin, en la Sentencia T-415 de 2018³⁵, recapitulando lo dicho en la Sentencia T-218 de 2017³⁶, se fijaron varios criterios para cotejar en que casos cabe darle preponderancia al recurso de amparo, a pesar de la idoneidad que igualmente identifica a la acción popular, como instrumento expedito e informal para la defensa de derechos constitucionales.

Puntualmente, en la providencia en cita, se dijo que:

“[P]ara que proceda la acción de tutela, a pesar de la idoneidad de la acción popular, deben cumplirse los siguientes criterios:

a. Aunque la acción de tutela plantee cuestiones relacionadas con derechos e intereses colectivos, debe en todo caso versar sobre la vulneración de derechos fundamentales (...).

b. La afectación de los derechos fundamentales invocados en la tutela debe ser ‘consecuencia inmediata y directa’ de la vulneración de un derecho colectivo.

c. Deben respetarse las reglas sobre legitimación por activa de la acción de tutela, las cuales son distintas de las reglas aplicables sobre esta misma materia a las acciones populares. La legitimación en la causa por activa para la interposición de acciones populares es amplia, según lo

³² Ley 472 de 1998, art. 4, literal m).

³³ Ley 472 de 1998, art. 4, literal h).

³⁴ Sentencia T-197 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

³⁵ M.P. Alejandro Linares Cantillo.

³⁶ M.P. Alejandro Linares Cantillo.

dispone el artículo 12 de la Ley 472 de 1998, mientras que no sucede lo mismo en el caso de la acción de tutela (...).

d. Como es natural, la acción de tutela debe estar dirigida a probar la vulneración de un derecho fundamental en contra de una o más personas, pues no basta con afirmar que determinado derecho colectivo se encuentra en riesgo para deducir a partir de ahí la vulneración automática de derechos fundamentales de individuos específicos.

e. Cuando el juez considere que la acción de tutela es procedente, la orden que dicte debe estar encaminada a la protección de los derechos fundamentales específicos, en vez de amparar de manera directa el derecho colectivo en sí mismo considerado, aunque es posible que con su decisión resulte igualmente protegido un derecho de esa naturaleza”.

Tales requisitos se acreditan en el asunto *sub-judice*, como pasa a demostrarse. Primero, porque el amparo que se invoca se justifica en la protección de los derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana y a la salud. Segundo, porque la base de la afectación se encuentra, precisamente, como lo alega el actor, en el incumplimiento de las reglas de infraestructura, reclusión y acceso a la prestación del servicio de salud, respecto de las cuales los derechos colectivos reseñados –*la realización de construcciones y edificaciones respetando las disposiciones jurídicas, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes; y el acceso a un esquema de servicios que garantice la salubridad pública*– se relacionan de forma directa e inmediata. Tercero, porque –como ya se demostró– en el presente caso se cumplió con la legitimación en la causa por activa en materia de tutela, según lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución y 10 del Decreto 2591 de 1991. Cuarto, porque lejos de invocarse el amparo de un interés colectivo, la demanda propuesta se dirige a evidenciar la violación de las garantías *iusfundamentales*. Y, quinto, porque las órdenes que se solicitan al juez de tutela están dirigidas a la conservación de los derechos a la vida, dignidad humana y salud, y no a la salvaguarda de los derechos colectivos en sí mismos considerados.

En consecuencia, en este caso, la acción de tutela que se propone por el señor Herminsul de Jesús Ramírez es procedente como mecanismo definitivo de protección de los derechos fundamentales cuya defensa se invoca, por un lado, porque los recursos administrativos y las acciones ante los jueces de ejecución de penas carecen de la aptitud necesaria para enervar su procedencia; y por el otro, porque la acción popular se ve desplazada por el amparo constitucional, al advertir que se cumplen los supuestos para priorizar su trámite, más allá que de forma indirecta y, si es del caso, a partir del examen de los asuntos de fondo, se terminen preservando iguales garantías *iusfundamentales* frente al resto de la población privada de la libertad en el COPED Pedregal.

4.4.5. Una vez acreditado el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la acción de tutela y antes de proceder con el examen del asunto *sub-judice*, este Tribunal se detendrá en el estudio de los siguientes asuntos: (i) el deber de

protección de las autoridades penitenciarias respecto de los derechos a la vida, a la dignidad humana y a la salud de las personas privadas de la libertad; y (ii) el Estado de Cosas Inconstitucional en materia carcelaria, en la medida en que, como se expuso con anterioridad, es necesario analizar si cabe la adopción de medidas de amparo, toda vez que la Corte, en la Sentencia T-762 de 2015³⁷, abordó el análisis de asuntos similares a los planteados en esta ocasión e impartió órdenes generales para remediar los problemas estructurales en los establecimientos carcelarios del país, y órdenes particulares para salvaguardar los derechos fundamentales de reclusos de 16 establecimientos penitenciarios y carcelarios, entre los que fue incluido el COPED Pedregal.

4.5. De los derechos a la vida, a la dignidad humana y a la salud de la población privada de la libertad

4.5.1. Desde sus inicios, la Corte ha desarrollado el concepto de la relación de especial sujeción de las personas privadas de la libertad con el Estado, cuyo propósito es encuadrar la situación en la que se hallan los primeros respecto del segundo, al tener a su cargo el deber de asegurar el respeto y garantía de sus derechos fundamentales. Nótese que la privación de libertad no hace que una persona pierda su calidad de sujeto activo de derechos, a pesar de que algunos de ellos se encuentran restringidos o suspendidos con ocasión de la naturaleza misma de la pena, como, por ejemplo, el libre desarrollo de la personalidad, el derecho a la intimidad o la libre locomoción³⁸.

Esta relación entre el sujeto privado de la libertad y el Estado, se manifiesta en el poder disciplinario y sancionatorio de la autoridad, el cual encuentra sus límites en el reconocimiento de los derechos del interno y en los deberes que para el Estado se derivan como consecuencia de tal relación. Cabe recordar que estos deberes no incluyen únicamente *obligaciones de carácter negativo*, como ocurre con la proscripción de proferir tratos inhumanos o degradantes, sino que también se acompañan de *obligaciones de carácter positivo*, dirigidas a garantizar la efectiva realización de los derechos que el interno no tenga suspendidos ni restringidos³⁹. Estos deberes en cabeza del Estado se explican jurídicamente en el mandato constitucional de respeto a la dignidad humana⁴⁰, el cual se convierte en el objetivo y límite del quehacer estatal⁴¹.

4.5.2. Al señalar que las personas privadas de la libertad se encuentran bajo la guardia y vigilancia del Estado, automáticamente se imponen a este último

³⁷ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

³⁸ Sentencia T-596 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón.

³⁹ Sentencia T-143 de 2017, M.P. María Victoria Calle Correa.

⁴⁰ De hecho, el artículo 5 del Código Penitenciario y Carcelario dispone que: “En los establecimientos de reclusión prevalecerá el respeto a la dignidad humana, a las garantías constitucionales y a los derechos humanos universalmente reconocidos. Se prohíbe toda forma de violencia síquica, física o moral. // Las restricciones impuestas a las personas privadas de la libertad estarán limitadas a un estricto criterio de necesidad y deben ser proporcionales a los objetivos legítimos para los que se han impuesto. // La carencia de recursos no podrá justificar que las condiciones de reclusión vulneren los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.”. En este mismo sentido, el parágrafo 2 del artículo 16 del Código en cita prescribe que: “Todos los establecimientos de reclusión deberán contar con las condiciones ambientales, sanitarias y de infraestructura adecuadas para un tratamiento penitenciario digno”.

⁴¹ Sentencia C-336 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

responsabilidades relacionadas con la seguridad dentro de las cárceles, así como obligaciones relativas a las condiciones materiales de existencia y de reclusión. A continuación, la Corte se detendrá en el examen de algunas de esas reglas mínimas de tratamiento que repercuten en la garantía de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, y que se relacionan con los hechos que fueron invocados como sustento de este amparo.

Para comenzar, las cárceles no son un sitio ajeno al derecho⁴² y las personas que allí se encuentran reclusas no son individuos que deban ser mancillados por la sociedad. La relación de sometimiento que mantienen con el Estado no les quita su calidad de sujetos activos de derechos y si bien, en razón de su comportamiento tienen algunas de sus garantías suspendidas, como la libertad, otras limitadas como la comunicación, gozan del ejercicio de presupuestos fundamentales básicos en forma plena, como la vida, la salud y la dignidad humana cuyo contenido ontológico es esencial, intangible y reforzado⁴³.

4.5.3. La Constitución de manera explícita consagra lo anterior, cuando en el artículo 11 dispone que “[e]l derecho a la vida es inviolable” y que “[n]o habrá pena de muerte”, lo que le otorga a la citada garantía la condición de presupuesto indispensable para poder desarrollar la existencia, por lo que se prohíbe toda conducta que pretenda desconocerla o lesionarla de manera injusta⁴⁴. Precisamente, el artículo 12 del Texto Superior establece que “*nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*”.

De acuerdo con lo expuesto, el contenido de estos mínimos de conducta indica que deben existir unas condiciones idóneas para que cada recluso pueda sobrellevar la sanción intramural bajo parámetros de humanidad, tranquilidad, decencia y en un marco de respeto por los valores y principios superiores. Surge entonces el deber a cargo del Estado de asegurar un *trato humano y digno*, que se expresa, entre otras cosas, en las obligaciones de suministrar alimentación adecuada y suficiente, vestuario, utensilios de aseo e higiene personal; en tener instalaciones en buen estado y con condiciones de sanidad adecuadas. Por lo demás, como derivaciones de los derechos a la vida y a la dignidad humana, el interno tiene derecho al descanso nocturno en un espacio mínimo vital, a no ser expuesto a temperaturas extremas, a que se le asegure su seguridad, y al acceso a los servicios públicos como energía y agua potable, entre otros supuestos básicos que permitan una supervivencia decorosa⁴⁵.

⁴² Sentencia T-596 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Así, por ejemplo, conforme al derecho penal se podrían justificar conductas como el homicidio por figuras como el estado de necesidad o la legítima defensa

⁴⁵ El Comité de Derechos Humanos ha sintetizado el núcleo más básico de los derechos de los reclusos en los siguientes términos: “*Todo recluso debe disponer de una superficie y un volumen de aire mínimos, de instalaciones sanitarias adecuadas, de prendas que no deberán ser en modo alguno degradantes ni humillantes, de una cama individual y de una alimentación cuyo valor nutritivo sea suficiente para el mantenimiento de su salud y de sus fuerzas. Debe hacerse notar que son estos requisitos mínimos, que, en opinión del Comité, deben cumplirse siempre, aunque consideraciones económicas o presupuestarias puedan hacer difícil el cumplimiento de esas obligaciones*”. COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, caso de Mukong contra Camerún, 1994, párr. 9.3. Citado por la Corte en la Sentencia T-851 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

La regla entonces en la materia se orienta a establecer que, aunque “*la condición de prisionero determina una drástica limitación de los derechos fundamentales, dicha limitación debe ser la mínima necesaria para lograr el fin propuesto. Toda limitación adicional debe ser entendida como un exceso y, por lo tanto, como una violación del tal derecho. La órbita de los derechos del preso cuya limitación resulta innecesaria, es tan digna de respeto y su protección constitucional es tan fuerte y efectiva como la de cualquier persona no sometida a las condiciones carcelarias. Los derechos no limitados del sindicado o del condenado, son derechos en el sentido pleno del término, esto es, son derechos dotados de poder para demandar del Estado su protección*”⁴⁶.

Finalmente, aunado a la protección a la vida y la dignidad humana, otra de las obligaciones que tiene el Estado con miras a garantizar las condiciones mínimas de existencia de las personas privadas de la libertad, es asegurar el disfrute de su derecho a la salud. Sobre el particular, la Corte ha considerado que el citado derecho es un elemento esencial para preservar otras garantías fundamentales, como ocurre con la integridad personal⁴⁷, de ahí que su amparo se convierta en un deber positivo de acción de las autoridades penitenciarias frente a las personas condenadas o sindicadas por un delito, en virtud de la relación de especial sujeción que existe entre ambas.

Sobre el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad, en la Sentencia T-825 de 2010⁴⁸, la Corte puntualizó que quienes están cumpliendo una pena de prisión tienen tres ámbitos de protección. El primero es el deber del Estado de dar atención integral y oportuna a las necesidades médicas del interno. El segundo es garantizar su integridad física en la cárcel. Y, el tercero, es preservar las condiciones de higiene, salubridad y alimentación al interior del establecimiento⁴⁹.

Respecto del primer ámbito de protección, relacionado con la controversia sometida a decisión, el actual Código Penitenciario y Carcelario se ocupa de definir el contenido del derecho de acceso a la salud de las personas privadas de la libertad, en los siguientes términos:

“Artículo 104. Acceso a la salud. 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. Cualquier tratamiento médico, quirúrgico o psiquiátrico que se determine como necesario para el cumplimiento de este fin será aplicado sin necesidad de resolución judicial que lo ordene. En todo caso el tratamiento médico o la intervención quirúrgica deberán

⁴⁶ Sentencia T-596 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón.

⁴⁷ Sentencia T-282 de 2014, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁴⁸ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁴⁹ Ver también Sentencia T-391 de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero.

realizarse garantizando el respeto a la dignidad humana de las personas privadas de la libertad.

En todos los centros de reclusión se garantizará la existencia de una Unidad de Atención Primaria y de Atención Inicial de Urgencias en Salud Penitenciaria y Carcelaria.

Se garantizará el tratamiento médico a la población en condición de discapacidad que observe el derecho a la rehabilitación requerida, atendiendo un enfoque diferencial de acuerdo a la necesidad específica.”

En armonía con lo expuesto, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de las Naciones Unidas disponen que:

“22. 1) Todo establecimiento penitenciario dispondrá por lo menos de los servicios de un médico calificado que deberá poseer algunos conocimientos psiquiátricos. Los servicios médicos deberán organizarse íntimamente vinculados con la administración general del servicio sanitario de la comunidad o de la Nación. Deberán comprender un servicio psiquiátrico para el diagnóstico y, si fuere necesario, para el tratamiento de los casos de enfermedades mentales. **2)** Se dispondrá el traslado de los enfermos cuyo estado requiera cuidados especiales, a establecimientos penitenciarios especializados o a hospitales civiles. Cuando el establecimiento disponga de servicios internos de hospital, éstos estarán provistos del material, del instrumental y de los productos farmacéuticos necesario para proporcionar a los reclusos enfermos los cuidados y el tratamiento adecuados. Además, el personal deberá poseer suficiente preparación profesional. **3)** Todo recluso debe poder utilizar los servicios de un dentista calificado.

23. 1) En los establecimientos para mujeres deben existir instalaciones especiales para el tratamiento de las reclusas embarazadas, de las que acaban de dar a luz y de las convalecientes. Hasta donde sea posible, se tomarán medidas para que el parto se verifique en un hospital civil. Si el niño nace en el establecimiento, no deberá hacerse constar este hecho en su partida de nacimiento. **2)** Cuando se permita a las madres reclusas conservar su niño, deberán tomarse disposiciones para organizar una guardería infantil, con personal calificado, donde estarán los niños cuando no se hallen atendidos por sus madres.

24. El médico deberá examinar a cada recluso tan pronto sea posible después de su ingreso y ulteriormente tan a menudo como sea necesario, en particular para determinar la existencia de una enfermedad física o mental, tomar en su caso las medidas necesarias; asegurar el aislamiento de los reclusos sospechosos de sufrir enfermedades infecciosas o contagiosas; señalar las deficiencias físicas y mentales que puedan

constituir un obstáculo para la readaptación, y determinar la capacidad física de cada recluso para el trabajo.

25. 1) El médico estará de velar por la salud física y mental de los reclusos. Deberá visitar diariamente a todos los reclusos enfermos, a todos los que se quejen de estar enfermos y a todos aquellos sobre los cuales se llame su atención. **2)** El médico presentará un informe al director cada vez que estime que la salud física o mental de un recluso haya sido o pueda ser afectada por la prolongación, o por una modalidad cualquiera de la reclusión. (...)”.

Por último, en el ámbito de la satisfacción del derecho a la salud, en la Sentencia T-762 de 2015, se dispuso que la protección que se debe brindar por el Estado tiene que ser permanente y que la misma debe implicar la actuación coordinada de la secretaría de salud (municipal o departamental) del ente territorial con el establecimiento penitenciario.

4.6. El Estado de Cosas Inconstitucional en materia carcelaria y penitenciaria

4.6.1. La situación carcelaria ha sido objeto de varios pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional, con ocasión de múltiples reclamaciones de personas privadas de la libertad por la vulneración o amenaza de sus derechos, lo que ha dado lugar a que, por lo general, se profieran órdenes concretas para superar los problemas identificados. Sin embargo, en tres ocasiones⁵⁰, este Tribunal se ha pronunciado frente a situaciones estructurales de violación de los derechos de la citada población, fundamentalmente relacionadas con la sobrepoblación carcelaria ante una infraestructura que resulta insuficiente, y la falta de una política criminal carcelaria integral y adecuada, generando graves deficiencias en las condiciones de reclusión, que resultan incompatibles con la dignidad humana. En los tres casos señalados, se ha declarado o ratificado la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional (en adelante ECI), como figura que, mediante un fallo judicial, evidencia que se ha configurado una violación masiva, estructural y generalizada de los derechos fundamentales de una parte de la población que, por su magnitud, conduce al desconocimiento de los principios fundantes de la Constitución, lo que exige del conjunto de autoridades involucradas, poner fin a tal estado de anormalidad, por medio de acciones oportunas y complejas.

4.6.2. Para comenzar, el primero de los casos paradigmáticos, lo constituye la Sentencia T-153 de 1998⁵¹, en la que la Corte resolvió declarar la existencia de un ECI en los centros de reclusión del país, teniendo en cuenta las siguientes problemáticas: (i) las graves condiciones de hacinamiento⁵²; (ii) la deficiencia

⁵⁰ Sentencias T-153 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-388 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa; y T-762 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁵¹ Sentencia T-153 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵² Al respecto, precisó la Corte que “(...) de acuerdo con el informe estadístico suministrado por la Oficina de Planeación del INPEC, para el día 31 de octubre de 1997 la población carcelaria del país ascendía a 42.454 personas, de las cuales 39.805 eran hombres y 2.649 mujeres, 19.515 eran sindicadas, 12.294 habían

en la prestación del servicio de electricidad, ya que la red eléctrica estaba sobrecargada, superando la capacidad de los conductores e interruptores⁵³; y (iii) la deficiente prestación del servicio de acueducto y alcantarillado⁵⁴.

Una vez analizadas todas estas circunstancias, la Corte llamó la atención sobre la finalidad del tratamiento penitenciario, la cual no es otra que “*alcanzar la resocialización del infractor de la ley penal, mediante el examen de su personalidad y a través de la disciplina, el trabajo, el estudio, la formación espiritual, la cultura, el deporte y la recreación, bajo un espíritu humano y solidario*”, y señaló que, bajo las condiciones indignas en las que se hallaban los reclusos, era muy difícil alcanzar dichos objetivos.

En este orden de ideas, la Corte concluyó que se presentaba una violación masiva de los derechos fundamentales de la población reclusa, sobre la base del desconocimiento de su dignidad humana, por lo que –entre otras– ordenó lo siguiente: (i) diseñar un plan de construcción y refacción carcelaria, así como su implementación; y (ii) adoptar medidas de protección urgentes, mientras se adoptaban las medidas de carácter estructural y permanente.

4.6.3. Tiempo después, mediante la Sentencia T-388 de 2013⁵⁵, la Corte señaló que, pese a que los planes ordenados para la ampliación de la cobertura carcelaria habían sido exitosos, la crisis permanecía. Por ello, decidió declarar un nuevo ECI, haciendo énfasis en la necesidad de adecuar la política criminal a los estándares de protección de los derechos de las personas privadas de la libertad, en aras de lograr resultados más sostenibles.

Al referir a los supuestos para declarar el ECI, este Tribunal puso de presente que:

“(i) los derechos constitucionales de las personas privadas de la libertad son violados de manera masiva y generalizada; (ii) las obligaciones de respeto, protección y garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad han sido incumplidas de forma prolongada; (iii) el Sistema penitenciario y carcelario ha institucionalizado prácticas inconstitucionales; (iv) las autoridades encargadas no han adoptado las medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar efectivamente la vulneración de los derechos; (v) las soluciones a los problemas constatados en el Sistema Penitenciario y Carcelario, comprometen la intervención de varias entidades, requiere un conjunto

sido condenadas en primera instancia y 10.645 lo habían sido en segunda instancia. Puesto que el total de cupos existentes en las cárceles ascendía a 29.217, el sobrecupo poblacional era de 13.237 personas, con lo cual el hacinamiento se remontaba en términos porcentuales al 45.3%.”

⁵³ Destacó la Corte que las conexiones que se realizaban en los centros penitenciarios para alimentar interruptores de celdas, caspetes, grecas, enfriadores, neveras y estufas conllevaban a la red a sobrecargarse, generando un alto riesgo de incendio, al tratarse de instalaciones rudimentarias.

⁵⁴ Según se señaló en la sentencia, la red de acueducto estaba construida en tubería galvanizada, presentando oxidación, obstrucción y rotura en la mayor parte de su trayecto, circunstancia que también generaba fugas continuas del líquido, al igual que el completo deterioro de los aparatos sanitarios, ocasionando que el suministro de agua sea muy deficiente para algunos de los pabellones y patios.

⁵⁵ Sentencia T-388 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa.

complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; y, por último, (vi) si todas las personas privadas de la libertad acudieran a la acción de tutela, se produciría una congestión judicial mayor de la que ya existe actualmente. Dado estos aspectos, concluye la Sala que sí se verifica un estado de cosas contrario a la Constitución de 1991”.⁵⁶

Por lo anterior, se expidieron un conjunto de órdenes orientadas a lograr que las autoridades responsables del tratamiento penitenciario y carcelario, en el ejercicio de sus competencias, adoptaran las medidas pertinentes y necesarias para solucionar la problemática planteada. De esta manera, se proferieron órdenes generales que se extienden a la integridad del Sistema Penitenciario y Carcelario, y órdenes particulares para hacerle frente a la situación concreta de los casos puestos a consideración de este Tribunal⁵⁷.

Para la ejecución de las órdenes generales se fijaron parámetros⁵⁸ y niveles de cumplimiento⁵⁹, pues bajo la lógica de tratarse de medidas progresivas, se permitió que instituciones encargadas de su materialización pudieran disponer de un tiempo más amplio para su observancia, sin tener que dar un resultado de forma inmediata. En lo concerniente a las órdenes particulares, se dispuso que las alcaldías municipales (a través de las secretarías de salud) y en conjunto con la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y las personerías visitarán las instalaciones de los establecimientos carcelarios y constatarán las situaciones atinentes a las transgresiones de los derechos invocados, en particular, el acceso efectivo al agua potable, la salubridad y el manejo de aguas negras.

A partir de dicha visita, entre otras medidas, se impuso el deber de informar a las autoridades judiciales de instancia si se habían materializado políticas o directrices específicas para asegurar el goce efectivo de los derechos de la población privada de la libertad. En caso de que ello no fuera así, se dispuso que las alcaldías, junto con las entidades mencionadas en el párrafo anterior, debían proponer cuáles serían las medidas a adelantar, distinguiendo entre aquellas de carácter urgente y aquellas de mediano y largo plazo, para superar definitivamente el problema. La ejecución de tales directrices estaría a cargo de las autoridades del Sistema Penitenciario y Carcelario.

Lo anterior suponía, adicionalmente, que aquellas medidas urgentes deberían ser establecidas en un plan de manejo especial, adoptados para mitigar el impacto del ECI y para garantizar a los reclusos unas condiciones de

⁵⁶ Sentencia T-388 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa.

⁵⁷ En concreto, se trató de la PPL de las cárceles de Cúcuta, Tramacúa de Valledupar, Modelo de Bogotá, Bellavista de Medellín, San Isidro de Popayán, y la de Barrancabermeja.

⁵⁸ En la sentencia se hizo referencia a la existencia de tres parámetros de cumplimiento: “(1) de estructura; (2) de proceso; y (3) de resultado”. En todo caso, se hizo ahínco en que no existen indicadores o parámetros abstractos que resulten aplicables a todos los derechos.

⁵⁹ En términos de la sentencia en comento: “(...) las órdenes pueden tener al menos, cuatro (4) tipos de nivel de cumplimiento. A saber, (i) nivel de cumplimiento alto, (ii) nivel de cumplimiento medio, (iii) nivel de cumplimiento bajo e (iv) incumplimiento (...)”.

subsistencia dignas y humanas, lo cual implicaba, por ejemplo, asegurar: (i) la reparación de los sistemas sanitarios, las tuberías de desagüe, baños y duchas, al igual que la entrega de implementos de aseo; (ii) la disponibilidad del servicio médico en todo momento y su prestación de manera adecuada, tanto en lo concerniente a los insumos, como en lo relativo al personal; (iii) la entrega a cada preso, en especial a aquellos que no tuvieran celda de descanso, de una dotación de colchón, cobija, sábana y almohada, que permitiera un mejor descanso, y (iv) la implementación de brigadas jurídicas, para que se otorguen los beneficios que permitan acceder a un estado de libertad⁶⁰.

Por último, se dispuso que, en el término de tres meses siguientes a la notificación de fallo, se coordinarían visitas a los establecimientos para verificar las condiciones de salud, en las que debían participar entidades del orden nacional, local y organismos de control, como la Procuraduría y Defensoría del Pueblo⁶¹.

4.6.4. Posteriormente, en la Sentencia T-762 de 2015⁶², la Corte resolvió sobre varias acciones de tutela interpuestas por las condiciones de reclusión a las que están sometidas las personas privadas de la libertad en 16 centros penitenciarios del país⁶³, entre los que se encuentra el COPED Pedregal, objeto de la presente tutela.

⁶⁰ Por ejemplo, en la providencia referida se ordenó: *“Décimo tercero.- A partir de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, deberán implementarse todas las medidas adecuadas y necesarias tendientes a garantizar a los reclusos del Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Cúcuta (COCUC), la Cárcel la Tramacúa de Valledupar, el Establecimiento Carcelario La Modelo de Bogotá, el Establecimiento Penitenciario y Carcelario Bellavista, el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Popayán – San Isidro y el Establecimiento Penitenciario de Barrancabermeja unas condiciones de subsistencia dignas y humanas, de acuerdo con los términos de esta sentencia, las cuales deberán asegurar: [i] que los horarios de alimentación y ducha se ajusten a los del común de la sociedad, y se ponga a disposición de los internos agua potable en la cantidad y frecuencia por ellos requerida; [ii] que los alimentos que se proporcionen estén en óptimas condiciones de conservación, preparación y nutrición; [iii] que el sistema sanitario, las tuberías de desagüe, baños y duchas estén en condiciones adecuadas de calidad y cantidad para atender al número de personas reclusas en cada establecimiento; igualmente deberán entregar a los reclusos una dotación de implementos de aseo mensualmente; [iv] que el servicio médico esté disponible de manera continua y cuente con medicinas, equipos y personal idóneos para los requerimientos de la población carcelaria; [v] que los servicios de aseo e higiene de las instalaciones se amplíen y fortalezcan en procura de evitar enfermedades, contagios e infecciones; [vi] que se entregue a cada persona, especialmente a quienes no tienen celda para su descanso, una dotación de colchón, cobija, sábana y almohada, que permita un mejor descanso en un espacio adecuado para ese propósito; [vii] que se fomente la creación de espacios de trabajo y estudio, así como de actividades lúdicas y recreativas para las personas reclusas en estos establecimientos”*.

⁶¹ En la sentencia en comento se ordenó: *“Décimo cuarto.- En el término de tres (3) meses, contado a partir de la notificación de la presente sentencia, los Ministerios de Salud y de Justicia, en coordinación con la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las secretarías de salud de las entidades territoriales en las que se encuentran ubicadas las seis (6) cárceles que fueron objeto de alguna de las acciones de tutela de la referencia, deberán efectuar una visita a cada uno de estos establecimientos para verificar las condiciones de prestación de los servicios de salud (...)”*.

⁶² Sentencia T-762 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁶³ En la Sentencia se analizó la situación de los siguientes establecimientos penitenciarios y carcelarios: la Cárcel Modelo de Bucaramanga; la Cárcel La 40 de Pereira; el EPMSC de Santa Rosa de Cabal; el EPMSC El Pedregal; la Cárcel Modelo de Bogotá; el Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Cúcuta; el EPMSC de Anserma (Caldas); el EPMSC de San Vicente de Chucurí; el EPMSC de Cartago; el EPAMS CAS de Palmira, el EPMSC El Cunday de Florencia; el EPAMS CAS de Itagüí; la Cárcel Villa Inés de Apartadó; el EPMSC La Vega de Sincelejo; el EPMSC de San Sebastián de Roldanillo y el EPMSC de Villavicencio.

En esta oportunidad, la Corte reafirmó las dificultades que atraviesan los internos en el sistema carcelario del país, cuya dinámica trasciende a cada uno de ellos desde una perspectiva de análisis integral y que se extiende a nivel nacional. A partir de lo anterior, concluyó que la crisis presente en Colombia se debe a unas “*problemáticas que más que esporádicas son estructurales*”. Para explicarlas, se basó en gran medida en el diagnóstico y las consideraciones de la Sentencia T-388 de 2013, previamente citada.

En este sentido, describió cinco dificultades estructurales que son la causa de la vulneración constante y sistemática de los derechos de las personas privadas de la libertad, los cuales identificó de la siguiente manera: (i) las falencias que presenta la política criminal en Colombia; (ii) el hacinamiento; (iii) los problemas en la prestación del servicio de salud dentro del sector penitenciario y carcelario del país; (iv) la reclusión conjunta de personas sindicadas y condenadas; y (v) las condiciones de higiene y salubridad, las cuales concluyó que son indignas en la mayoría de los establecimientos penitenciarios.

La sumatoria de estos problemas, a juicio de la Corte, da lugar a un trato cruel e inhumano frente a las personas privadas de la libertad. Por tener relación directa con los hechos descritos en el caso *sub examine*, esta Sala de Revisión considera pertinente hacer referencia a las consideraciones planteadas frente a las problemáticas estructurales de hacinamiento, infraestructura y del sistema de salud.

En relación con el hacinamiento y los problemas de infraestructura, la Corte precisó que, al 31 de diciembre de 2014, en los establecimientos carcelarios había un sobrecupo de 35.749 reclusos, que equivale al 45.9%, por lo que consideró que la desproporción entre el número de internos y la capacidad de las cárceles impedía tener lugares apropiados para dormir, comer, recibir visitas conyugales y realizar todo tipo de actividades para su resocialización. Aunado a ello, explicó que los espacios reducidos en los centros de reclusión no solo favorecen la propagación de enfermedades, sino también contextos de violencia e ingobernabilidad.

En particular, los problemas previamente expuestos se atribuyen a tres causas: (i) la desproporción entre el número de ingresos y salidas de reclusos; (ii) la falta de construcción y adaptación de cupos que respeten la dignidad humana; y (iii) la insuficiencia de recursos atribuidos a la financiación de la política penitenciaria y carcelaria.

Para dar respuesta a esta problemática, en la sentencia se fijaron una serie de parámetros que debían seguir el Gobierno Nacional, el Congreso y la Fiscalía General de la Nación, en procura de solventar el fenómeno de hacinamiento que se presenta en las cárceles del país. Así, por ejemplo, se mencionó la importancia de otorgar un espacio total por recluso dentro de la celda, que varía

según las horas que pueda estar fuera de ella⁶⁴. También se aludió a la necesidad de que las áreas les permitan dormir acostados, circular sin obstáculos, contar con espacios para situar sus efectos personales y tener rutas de evacuación en casos de emergencia. Se hizo énfasis en el suministro de los elementos mínimos para dormir, conforme con las condiciones climáticas del lugar en el que la persona se halla recluida. Entre ellos: una almohada, una cama (o, en su defecto, una colchoneta), sábanas y cobijas.

Esta Corporación, en línea con lo expuesto, señaló que, en la infraestructura, otro factor que debe tenerse en cuenta, es la consolidación de los espacios de alojamiento y de ventilación, la cual debe contar con aberturas que representen el 10% del total de la superficie del área de la celda, con mecanismos que impidan el paso del frío por la noche, según las condiciones climáticas de la zona en la que se encuentra el establecimiento penitenciario. Estas aberturas deben asegurar la entrada de luz natural a la celda.

Adicionalmente, en cuanto al sistema de salud, la Corte puso de presente las demoras en la atención, la falta de personal médico en los centros de reclusión y problemas administrativos sobre todo en contratación, como los principales inconvenientes del sector penitenciario y carcelario del país. Tal realidad, junto con el hacinamiento, propician los graves problemas que se demandan en materia epidemiológica. Al respecto, se dijo que:

“[S]e probó que la situación de salud se agrava porque el hacinamiento propicia riesgos epidemiológicos y de enfermedades para los reclusos que inician el periodo de privación de la libertad en buen estado de salud. Como se explicó en la Sentencia T-388 de 2013, esa situación es propiciada, permitida y tolerada por el Estado, lo que [empeora] (...) la vulneración de los derechos y la crisis humanitaria en las prisiones.”

Teniendo en cuenta lo anterior, en el ámbito de la salud, se dispuso que la protección que se debe brindar por el Estado tiene que ser permanente y coordinada entre el establecimiento penitenciario y la secretaría de salud (municipal o departamental) del ente territorial en el que se encuentre ubicado.

Por lo demás, se establecieron los parámetros que debía cumplir el Ministerio de Salud, al expedir la regulación técnica sobre la materia, entre los que se aprecian: (i) la necesidad de exámenes integrales de ingreso sobre el estado de salud del interno; (ii) la prestación de servicios odontológicos por un profesional calificado; (iii) la oferta de servicios ginecológicos en centros donde estén

⁶⁴ En la sentencia se planteó la siguiente relación: **Tiempo de actividad externa a la celda y metraje mínimo de alojamiento:**

Tiempo fuera de celda (Horas)	Metraje (m2)	
	Celda Individual	Celda Colectiva
10	5,4	3,4
6	6,4	4,4
3	7,4	5,4

recluidas mujeres; (iv) la revisión periódica de reclusos que tengan enfermedades; y (v) la confidencialidad de las historias clínicas.

También se señaló que la adecuada prestación del servicio de salud acarrea el cumplimiento de dos condiciones mínimas: (i) en infraestructura: las áreas de sanidad de los establecimientos deben ser higiénicas y contar con todo lo necesario para prestar una atención prioritaria, con existencias mínimas de medicamentos y un área de paso para supervisar a los reclusos que requieran ser hospitalizados; y (ii) en cuanto al personal médico: los centros carcelarios deben contar profesionales que sean médicos, enfermeros y psicólogos, según las necesidades de cada establecimiento.

En atención a las problemáticas presentadas, la Corte reiteró la existencia de un ECI, adoptando órdenes *generales y particulares* para resolver, de manera progresiva, la crisis señalada. Respecto de las *órdenes generales*, indicó que ellas buscan la acción coordinada de los distintos órganos del poder público, a corto, mediano y largo plazo. Tales órdenes están sujetas a un sistema de seguimiento. Para el efecto, la Corte delegó (i) el liderazgo de los procesos a la Defensoría del Pueblo⁶⁵; (ii) la vigilancia a la Procuraduría General de la Nación⁶⁶; y (iii) la promoción de la acción conjunta al Ministerio de la Presidencia de la República.

Adicionalmente, se exhortó al Congreso de la República para tener siempre en consideración los conceptos del Comité Técnico Superior de Política Criminal y Penitenciaria (CTSPC), en el diseño y aprobación de cualquier ley que regule materias penales. Con este propósito, se le sugirió revisar el sistema de tasación de penas y diseñar medidas de aseguramiento distintas a la prisión.

En relación con el Ministerio de Justicia y del Derecho, le ordenó crear una política para incidir en las percepciones sociales del derecho penal, a fin de que los ciudadanos comprendan su carácter residual, el valor de la libertad y la inconveniencia de concebir la prisión como eje de la política del Estado. Por lo demás, se le encargó la creación de un sistema de información confiable, que brinde sustento fáctico, con el propósito de que las medidas correspondan a las realidades sociales del país. La información deberá comprender datos relevantes, como el motivo de la condena, el tiempo transcurrido en el penal y la posterior reinserción a la sociedad.

Por su parte, en cuanto a las *órdenes particulares*, su expedición se justificó en la necesidad de moderar las consecuencias del hacinamiento y otras situaciones como la insalubridad. Con tal finalidad, entre otras, se ordenó al Ministerio de Justicia y del Derecho, a través del INPEC y de la USPEC, la labor de suministrar los elementos básicos para el alojamiento de los reclusos, como lo

⁶⁵ En concreto, se dispuso la creación de un comité interdisciplinario que cuente con suficientes capacidades para estructurar unas “*normas técnicas*” que garanticen una reclusión digna. Igualmente, se le asignó la labor de crear un grupo particular ligado a las labores de seguimiento, el cual debe funcionar sin perjuicio de otras comisiones de seguimiento existentes. También se le indicó que debe asegurar que todo incumplimiento de las disposiciones contenidas en la providencia acarree responsabilidad estatal.

⁶⁶ Esta función debe cumplirse en el marco de sus atribuciones constitucionales y legales.

son una colchoneta, sábanas, cobija y una almohada para el descanso nocturno de las personas privadas de la libertad⁶⁷.

Aunado a lo anterior y respecto de la infraestructura y el hacinamiento, se dispuso que, en un término de seis meses, el INPEC, la USPEC y Ministerio de Justicia y del Derecho, emprendieran las acciones necesarias para constatar las necesidades de adecuación para el manejo de aguas, sin perjuicio de la necesidad de ejecutar un plan maestro en un lapso máximo de dos años⁶⁸. Con todo, de forma inmediata se ordenó proceder a iniciar la construcción de sanitarios y duchas⁶⁹. También se estableció que, en coordinación con los establecimientos penitenciarios objeto de los procesos de tutela, se garantizara a los reclusos espacios para adelantar la visita íntima. Adicionalmente, a cargo de la Defensoría del Pueblo se fijó el deber de planear un cronograma para instaurar brigadas jurídicas en los centros de reclusión.

Finalmente, en lo relativo al derecho a la salud, entre otras cosas, se dispuso que el INPEC, la USPEC y el Ministerio de Justicia y del Derecho debían adecuar las áreas de sanidad de los establecimientos para asegurar unas condiciones mínimas de prestación del servicio⁷⁰. Aunado a ello, y en cuanto a las responsabilidades de los entes territoriales, se hizo mención del apoyo que debe brindar el Ministerio del Interior, de conformidad con el principio de colaboración armónica⁷¹.

⁶⁷ Puntualmente, en la sentencia en cita se dispuso: “**Vigésimo sexto.- Ordenar al INPEC y a la USPEC, por intermedio de sus representantes legales o de quienes hagan sus veces y de acuerdo a sus respectivas competencias, que, previo censo y determinación de las condiciones de vida de los internos de cada uno de los 16 centros penitenciarios sobre los que versa esta sentencia, valorados por el lugar y las condiciones en que pernoctan, pongan a disposición de cada interno, en un término máximo de tres (3) meses, kit de aseo, colchoneta, almohada, sábanas y cobija(s) en caso de ser necesarias, para su descanso nocturno; cada persona que ingrese al penal debe contar con esta misma garantía**”.

⁶⁸ Sobre el particular, se dispuso: “**Treintagésimo. - Ordenar al INPEC, a la USPEC, al Ministerio de Justicia y del Derecho (...) emprendan las acciones necesarias para constatar las necesidades reales de adecuación en infraestructura en relación con el manejo de aguas (suministro de agua potable y evacuación adecuada de aguas negras) respecto de los 16 establecimientos de reclusión estudiados. En virtud de esta orden deberán presentar un informe y un plan de acción para cubrir las necesidades insatisfechas, que en todo caso no podrá superar los dos (2) años para su ejecución total (...)**”.

⁶⁹ Textualmente, se señaló: “**Vigésimo séptimo.- Ordenar al INPEC y a la USPEC, por intermedio de sus representantes legales o de quienes hagan sus veces y de acuerdo a sus respectivas competencias, que, previo análisis de las necesidades en cada uno de los 16 centros penitenciarios sobre los que versa esta sentencia, valorados a través del número actual de reclusos, pongan a disposición de los internos una cantidad razonable de duchas y baterías sanitarias, en óptimo estado de funcionamiento, en un lapso de tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia**”.

⁷⁰ Puntualmente, en la providencia se ordenó: “**Vigésimo quinto.- Ordenar al INPEC, a la USPEC y al Ministerio de Justicia y del Derecho, por intermedio de sus representantes legales o quienes hagan sus veces y de acuerdo a sus respectivas competencias, que en un término de un (1) año a partir de la notificación de esta sentencia, adecúen todas las áreas de sanidad de los 16 establecimientos de reclusión bajo estudio para que se cumplan con las condiciones mínimas de prestación del servicio de salud propuestas en el fundamento 92 y 156 de la presente providencia. Para efectos de lo anterior podrán solicitar la colaboración del caso a los demás Ministerios del Gobierno Nacional y a los entes territoriales involucrados**”.

⁷¹ En la sentencia se dispuso: “**Vigésimo tercero.- Ordenar al Ministerio de Justicia y del Derecho, con apoyo del Ministerio del Interior, por intermedio de su representante legal o quien haga sus veces, que en el término de un (1) mes contado a partir de la notificación de esta sentencia, que integre, si aún no lo ha realizado, a los entes territoriales involucrados en las presentes acciones de tutela, al proceso de formación y adecuación que está adelantando ese Ministerio, de acuerdo a lo establecido en la Ley 65 de 1993 y sus reformas (...)**” A lo cual se sumó: “**Vigésimo cuarto.- Instar a los Municipios (...) para que emprendan todas las acciones administrativas, presupuestales y logísticas necesarias para involucrarse efectivamente en el proceso seguido, por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho, para cumplir con las obligaciones consagradas en la Ley 65 de 1993, sus modificaciones y las órdenes que surjan de esta providencia**”.

4.7. De la relación entre el presente caso y la citada Sentencia T-762 de 2015

De conformidad con lo hasta aquí expuesto, para esta Sala es evidente la similitud fáctica que se evidencia entre los hechos conocidos por la Corte en la Sentencia T-762 de 2015 y el caso analizado en esta oportunidad. Lo anterior, teniendo en cuenta que, en ambas oportunidades, en la práctica, se hace referencia a una vulneración masiva, sistemática y generalizada de los derechos de las personas privadas de la libertad, en temas de hacinamiento, infraestructura y salud.

Nótese como, precisamente, en el asunto *sub-judice*, el accionante –quien se encuentra recluso en el COPED Pedregal– plantea como situaciones que vulneran sus derechos fundamentales y que, por su alcance, trascienden al resto de reclusos, las siguientes: el hacinamiento, la falta de capacidad de las celdas y su adecuación (por no contar con ventilación e iluminación), la ausencia de una infraestructura adecuada de los espacios R1 y R2, y la deficiente prestación del servicio de salud. En el mismo sentido, uno de los casos estudiados en la referida Sentencia T-762 de 2015, versó sobre las condiciones de reclusión del COPED Pedregal⁷², y se tutelaron los derechos a la dignidad humana, la integridad personal y la salud de los reclusos de ese establecimiento penitenciario y carcelario, a través de las órdenes generales y particulares explicadas anteriormente.

En este orden de ideas, no observa la Sala un problema jurídico particular diferente a los ya contemplados por esta Corporación en la precitada Sentencia T-762 de 2015, en la que se profirió un fallo de naturaleza estructural y se adoptaron diferentes órdenes tendientes a la superación de la situación de hecho vivida en las cárceles del país, vinculándose para ello a un amplio conjunto de autoridades públicas. Con fundamento en lo anterior, resulta indispensable para esta Sala de Revisión tener en cuenta las consideraciones y órdenes establecidas en dicha providencia, como parte del examen del caso concreto.

4.8. Caso concreto

4.8.1. De acuerdo con los antecedentes descritos en esta providencia, y en atención a los informes presentados por las diferentes entidades vinculadas al trámite de tutela, encuentra esta Sala de Revisión que en el COPED Pedregal persiste la vulneración de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, la cual fue previamente detectada en la Sentencia T-762 de 2015, y frente a la cual se profirieron órdenes generales y particulares de protección dirigidas a remediar los problemas estructurales generados por dicha trasgresión, tal como se explicó en la parte motiva de esta providencia.

⁷² Específicamente la situación del COPED Pedregal fue estudiado en el expediente T-3.989.814, en el que fungió como juez de primera instancia el Juzgado 2° Penal del Circuito Especializado de Medellín.

4.8.2. En efecto, tal como lo reconoce la misma Dirección del COPED Pedregal, el hacinamiento en la cárcel persiste en un 76%, por lo cual debieron habilitarse los espacios R1 y R2, los cuales no fueron diseñados para la permanencia de internos, hecho que condujo a que efectivamente no contaran con camastros ni con suficientes unidades sanitarias y duchas, generando que los reclusos deban dormir en colchonetas, aunado a que su espacio no es propicio para la habitabilidad.

Igualmente, la Dirección del COPED adjuntó un cuadro informativo sobre la ocupación de la infraestructura del establecimiento, en el cual se destaca lo siguiente: (i) en relación con el Pabellón F, en el que se encuentra recluido el señor Hermilsun de Jesús Ramírez, existe una capacidad para 208 internos, siendo ocupado en la actualidad por 244 reclusos, por lo que presenta un hacinamiento del 17%, el menor de todos los patios con los que inicialmente contaba la cárcel⁷³; y (ii) respecto de los espacios R1 y R2, no previstos originalmente para la reclusión de personas, hoy en día albergan a 308 y 475 internos respectivamente, con un nivel de hacinamiento del 670 y 494%⁷⁴.

En el mismo sentido, el Subdirector Jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la intervención realizada ante esta Corporación, adjuntó un informe rendido por la Directora de Infraestructura de la USPEC del día 3 de agosto de 2018, en el que informó sobre la visita técnica realizada al COPED Pedregal⁷⁵, y en el cual concluyó que: *“se evidencia al realizar el recorrido que los espacios R1 y R2 se encuentran destinados a personal del rancho, el cual se utiliza para reclusos en hacinamiento, en una cantidad mínima de duchas, sanitarios y camastros”*. Por lo anterior, se priorizan *“(…) las siguientes necesidades: 1. Se debe mejorar y ampliar la zona de duchas y unidades sanitarias para los patios de R1 y R2, se debe contemplar como mínimo una unidad sanitaria para cada 25 internos. En este momento hay dos unidades sanitarias y 300 internos, se debe incrementar 10 más; 2. Se debe incrementar las cantidades de camastros para los internos en R1 y R2, actualmente han improvisado tirantas donde cuelgan colchonetas”*⁷⁶.

Esta situación, sin duda, evidencia la amenaza a la vida y la dignidad humana de todos los internos, especialmente de aquellos ubicados en los espacios R1 y R2, al estar recluidos en un ambiente que se utilizó para tratar de mitigar el alto porcentaje de hacinamiento que se presenta en la cárcel, pero en el que se omitió atender el deber de adecuación de sus espacios a las mínimas condiciones requeridas por estas personas, tal como en su momento lo advirtió la Sentencia T-762 de 2015.

⁷³ Folio 208 del expediente. Los indicadores de hacinamiento de todas las áreas son: Patio A: 25%; Patio B: 24%; Patio C: 24%; Patio D: 19%; Patio E: 26%; Patio F: 17%; y Patio G: -38%.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ Visita realizada el 28 de febrero de 2018, en el marco del cumplimiento de una orden proferida por el Tribunal Superior de Medellín en el trámite de la acción de tutela instaurada por el señor William Ansisar Mazo Espinal, y en el que se ordenó efectuar una valoración de la situación de hacinamiento de los internos del COPED Pedregal. En desarrollo de esta orden, se dispuso la revisión de los cupos existentes y la adecuación de los proyectados a futuro.

⁷⁶ Folio 176 del expediente.

Por otra parte, frente a la problemática en la adecuación de la infraestructura, las entidades demandadas señalaron que la USPEC celebró un convenio interadministrativo con FONADE, quien a su vez suscribió un contrato de obra y mantenimiento con el contratista Consorcio Carcelario, en cuyo objeto se encuentra previsto el mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura física del COPED Pedregal, con los compromisos de intervenir su estructura y, en especial y de manera prioritaria, los alojamientos R1 y R2, en los que se construirán 365 camastros y se adecuarán las redes hidrosanitarias. Sobre el particular, se informó que estas obras se hallan actualmente en ejecución y que tienen un plazo inicial de 12 meses, contado desde el 3 de julio de 2018⁷⁷.

Finalmente, en cuanto a los servicios de salud, el accionante alegó que no se cuenta con un sistema eficiente de atención. En concreto, indicó que “*se legaliza*” la prestación del servicio completando un formulario, pero que no existen medicamentos ni se realizan los exámenes requeridos. Sobre el particular, el Director del COPED Pedregal informó que quien presta ese servicio es la USPEC, a través del Fondo Nacional de Salud para la PPL y la Fiduprevisora, estando a su cargo el manejo de los recursos y de los deberes de carácter presupuestal. En todo caso, el Director mencionó que, en la actualidad, el área de sanidad cuenta con la asignación de 6 médicos, 3 enfermeros jefes, 8 auxiliares de enfermería, un odontólogo, 2 auxiliares de odontología y 1 higienista bucal⁷⁸.

4.8.3. Siguiendo lo expuesto hasta el momento, y tal como se planteó con anterioridad, las problemáticas aducidas por el actor y admitidas por las entidades accionadas ya fueron analizadas por esta Corporación, para lo cual se dispuso una serie de medidas estructurales con las cuales se pretende superar el ECI declarado en la Sentencia T-388 de 2013 y reiterado en la Sentencia T-762 de 2015, en la cual se hizo referencia específica a la situación del COPED Pedregal.

De esta manera, en la presente tutela, a partir de los hechos descritos y las pretensiones formuladas, se encuentra que: (i) el actor invoca que se halla recluso en el patio F, el cual afirma no cuenta con un espacio digno para cumplir la pena; (ii) pide resolver el problema de hacinamiento del COPED Pedregal y que se reciban internos de forma decreciente; (iii) solicita que se supriman las áreas improvisadas para albergar personas privadas de la libertad dentro del establecimiento, como lo son “*recepción 1 y recepción 2*”; (iv) reclama que se adopten medidas inmediatas para salvaguardar los derechos a la salud de los internos; y que (v) se compulsen copias a la Procuraduría General de la Nación para que investigue a las entidades accionadas por el incumplimiento de sus deberes.

⁷⁷ Folio 113 del expediente.

⁷⁸ Folio 205 del expediente.

Frente a cada una de ellas, este Tribunal advierte que (i) el Patio F es el que refleja menor porcentaje de hacinamiento en un 17%, pues es el que cuenta con el área más amplia (1614 m²), con un total de 52 celdas, 13 duchas y 57 inodoros, para una capacidad de 208 internos, siendo ocupado en la actualidad por 244 reclusos. Este indicador, pese a que no refleja una relación de equilibrio, evidencia la aplicación de las medidas adoptadas en la citada Sentencia T-762 de 2015, como se infiere de la respuesta dada por las autoridades a los requerimientos efectuados por la Corte en el presente caso. Incluso, el uso de los espacios R1 y R2, son una salida para mitigar los problemas de sobrecupo inicialmente detectados por esta Corporación.

Sin embargo, (ii) el problema de hacinamiento continua en todos los Patios (con excepción del G), con el agravante de que (iii) los mencionados espacios R1 y R2 no fueron adecuados a las condiciones mínimas de reclusión acordes con la dignidad humana. Con todo, en este punto, tal como se advirtió con anterioridad, ya existe un convenio para mejorar la infraestructura física del COPED Pedregal, con el compromiso de intervenir de manera prioritaria las citadas áreas R1 y R2, en los que se construirán 365 camastros y se adecuarán las redes hidrosanitarias. Por lo demás, como medida alternativa, la USPEC se encuentra adelantando el proyecto de ampliación del Establecimiento de La Paz en el municipio de Itagüí, en el que se estiman habilitar 800 cupos adicionales, junto con la construcción de la Colonia Agrícola de Mínima Seguridad Camis-Yarumal, en la que se generarán 1326 cupos adicionales⁷⁹. Esto implicará un aumento de la capacidad de recepción y de movilidad de internos en esa zona carcelaria del país, con el propósito de disminuir los índices de hacinamiento que persisten en el COPED Pedregal.

En lo referente a la salud, según se dijo, (iv) ya se asignó por la USPEC su manejo al Fondo Nacional de Salud para la PPL y a la Fiduprevisora, aunado a que, en la actualidad, el área de sanidad cuenta con un importante número de profesionales (6 médicos, 3 enfermeros jefes, 8 auxiliares de enfermería, un odontólogo, 2 auxiliares de odontología y 1 higienista bucal).

Por último, (v) la Procuraduría General de la Nación hace parte de los entes que tienen a su cargo la labor de seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-762 de 2015, por lo que de percatarse que no se han cumplido con los deberes a cargo de las autoridades penitenciarias responsables del amparo de los derechos de la población privada de la libertad, lejos de requerir o ser necesario un apremio para que inicien las investigaciones disciplinarias a su cargo, tal proceder puede adelantarse de oficio, como lo establece el Código Disciplinario actualmente vigente⁸⁰.

⁷⁹ Folio 114 del expediente.

⁸⁰ El artículo 69 de la Ley 734 de 2002 dispone que: “**Artículo 69. Oficiosidad y preferencia.** La acción disciplinaria se iniciará y adelantará de oficio, o por información proveniente de servidor público o de otro medio que amerite credibilidad, o por queja formulada por cualquier persona, y no procederá por anónimos, salvo en los eventos en que cumpla con los requisitos mínimos consagrados en los artículos 38 de Ley 190 de 1995 y 27 de la Ley 24 de 1992. La Procuraduría General de la Nación, previa decisión motivada del funcionario competente, de oficio o a petición del disciplinado, cuando este invoque debidamente sustentada la violación del debido proceso, podrá asumir la investigación disciplinaria iniciada por otro organismo, caso

4.8.4. Por lo anterior, pese a que se constata que se han adoptado medidas para superar las dificultades detectadas, la Sala de Revisión pudo verificar que continúa en el tiempo la vulneración de los derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana y a la salud de las personas privadas de la libertad en el COPED Pedregal, ya que aún no se han solucionado del todo los problemas que han sido denunciados en materia de hacinamiento, infraestructura y de atención médica.

En situaciones como la expuesta se debe examinar por parte de la Corte, en primer lugar, si son suficientes las órdenes que fueron dadas en la Sentencia T-762 de 2015, y, en segundo lugar, si se presenta una vulneración que no fue detectada en dicha ocasión y que requiere de una especial atención en esta nueva oportunidad, lo que incluye las hipótesis de alteración de los supuestos de hecho o de agravamiento de las circunstancias examinadas.

Este análisis se justifica por tres razones. La primera, porque la suficiencia de las órdenes que fueron dadas en un caso previo tiene la entidad necesaria para demostrar que no se requieren nuevas medidas, en cuanto la controversia ya fue resulta de manera integral, más allá de que ellas se encuentren en ejecución, con miras a preservar no solo el valor de la seguridad jurídica, sino también el principio de intangibilidad de las decisiones judiciales. La segunda, porque si sobre un mismo asunto que ya fue objeto de estudio y de análisis por parte de este Tribunal se adoptan nuevas órdenes, a pesar de la aptitud de la que ya fueron adoptadas, es posible que se termine desarticulando la labor de las autoridades comprometidas en su ejecución o que, incluso, por razón de su alcance, ellas sean contradictorias con lo ya resuelto, en contravía del derecho de acceso efectivo a la administración de justicia (CP art. 228) y del principio de eficiencia de la administración pública (CP art. 209). Y, la tercera, porque solo en el escenario de una vulneración no detectada previamente, o de cambio o agravamiento de las circunstancias examinadas, es que se abre una nueva puerta para proferir otras órdenes dirigidas a superar la situación de amenaza o violación de los derechos fundamentales que sea detectada, pues allí se estaría en presencia de un escenario desconocido, que no fue previamente analizado y respecto del cual cabría un principio de libertad en cabeza del juzgador para adoptar las medidas que sean necesarias, acorde con los límites dispuestos en la Constitución y la ley.

Así, por ejemplo, en la Sentencia T-197 de 2017⁸¹ se advirtió que, si bien existían órdenes generales frente a todas las cárceles del país, en virtud del ECI, las mismas no eran suficientes respecto del caso concreto, pues ellas no respondían de manera directa a las realidades denunciadas en varios centros de reclusión del departamento Nariño, cuya situación no había sido objeto de un examen particular en los casos precedentes, por lo que, a fin de no afectar el

en el cual este la suspenderá y la pondrá a su disposición, dejando constancia de ello en el expediente, previa información al jefe de la entidad. Una vez avocado el conocimiento por parte de la Procuraduría, esta agotará el trámite de la actuación hasta la decisión final. (...)”

⁸¹ M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

conjunto sistemático y coordinado de acciones que ya habían sido dispuestas en las mencionadas Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, se decretó la adopción de un *plan de atención prioritaria*, cuya ejecución debía guardar plena armonía con lo resuelto en los macro casos ya mencionados, en temas de hacinamiento, infraestructura, servicios públicos, comunicaciones, salud, etc.

En el presente caso no ocurre lo mismo, pues, como ya se demostró, en la Sentencia T-762 de 2015 no solo se dictaron órdenes generales, sino también específicas frente al COPED Pedregal, las cuales han implicado la adopción de medidas para su cumplimiento, más allá de que persistan dificultades que se traducen en la amenaza de los derechos a la vida, dignidad humana y salud de las personas allí recluidas, como ya se demostró con anterioridad. Por tal motivo, no cabe proferir nuevas órdenes de amparo, pues las mismas resultarían redundantes frente al examen ya realizado, cuyas medidas son suficientes para solucionar la problemática planteada, y frente a las cuales se observa el esfuerzo de todas las entidades que tienen a su cargo la administración del sistema penitenciario para lograr su cumplimiento.

Ahora bien, la Sala destaca que en la citada Sentencia T-762 de 2015 se ordenó la labor de seguimiento del fallo a la Defensoría del Pueblo, en coordinación con la Procuraduría General de la Nación, con el propósito de que adopten y promuevan las acciones que resulten pertinentes en caso de incumplimiento. En ejercicio de esta función y según el marco funcional de cada autoridad, se podrán realizar nuevas visitas de seguimiento con los entes demandados y requerir la entrega de informes adicionales.

Por tal razón, lo que cabe en el presente caso es enviar copia de esta sentencia a las autoridades referidas, para que adelanten las gestiones de verificación que consideren pertinentes en relación con el nivel de satisfacción de las órdenes proferidas en la Sentencia T-762 de 2015, en particular, en lo que atañe a la situación del COPED Pedregal. Aunado a ello, y en virtud de lo dispuesto en la providencia en cita, referente a que *“el cumplimiento de las órdenes que se desprenden de la confirmación o revocatoria de las providencias revisadas en cada caso concreto, atañen a los jueces de primera instancia”*, se dispondrá que el Juzgado 2° Penal del Circuito Especializado de Medellín, quien fungió como juez de primera instancia en el expediente T-3.989.814, estudiado en la citada sentencia y en el que se adoptaron medidas estructurales para resolver la problemática del COPED Pedregal, mantenga las competencias previstas en

los artículos 27⁸² y 52⁸³ del Decreto Ley 2591 de 1991, relacionadas con la supervisión de su cumplimiento y de los eventuales incidentes de desacato, sin perjuicio de la atribución genérica que le asiste al Tribunal Superior de Bogotá frente a la observancia de las órdenes generales de dicha providencia⁸⁴.

En consecuencia, la Sala revocará la sentencia proferida el 11 de diciembre de 2017 por el Juzgado Tercero de Familia de Oralidad de Medellín, en la que se declaró la improcedencia de la acción de tutela y, en su lugar, se concederá el amparo solicitado, en cuanto se advierte que, pese a las medidas que se han adoptado, continua la violación de los derechos a la vida, dignidad humana y salud en el COPED Pedregal.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE

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

SEGUNDO.- Por las razones expuestas en esta providencia, **REVOCAR** la sentencia proferida el 11 de diciembre de 2017 por el Juzgado Tercero de Familia de Oralidad de Medellín, en la que se declaró la improcedencia de la acción y, en su lugar, **CONCEDER** el amparo solicitado por el señor Hermilsun de Jesús Ramírez, en cuanto se advierte que, pese a las medidas que se han

⁸² Decreto 2591 de 1991, artículo 27 “**Cumplimiento del fallo.** Proferido el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirlo sin demora. // Si no lo hiciere dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél. Pasadas otras cuarenta y ocho horas, ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia. // Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad penal del funcionario en su caso. // En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”.

⁸³ Decreto 2591 de 1991, artículo 52 “**Desacato.** La persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente Decreto incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales, salvo que en este decreto ya se hubiere señalado una consecuencia jurídica distinta y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar. // La sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres días siguientes si debe revocarse la sanción. La consulta se hará en el efecto devolutivo”.

⁸⁴ En el Auto 121 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, se explicó que: “**10.2 Situación diferente ocurre con el cumplimiento y con el trámite de los incidentes de desacato de la Sentencia T-762 de 2015 debido a que el Auto 368 de 2016 decidió atribuir a la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá la facultad para conocer los incidentes de desacato que se promuevan para lograr el cumplimiento de las órdenes generales emitidas en esa providencia, mientras que los jueces de primera instancia de los dieciocho (18) expedientes acumulados, conservaron su competencia para tramitar el cumplimiento y el desacato de las órdenes particulares y de las relativas a cada caso concreto.**”

adoptado, continua la violación de los derechos a la vida, dignidad humana y salud en el COPED Pedregal.

TERCERO.- En la medida en que persisten las condiciones que dieron lugar la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional, se procederá, a través de la Secretaría General de la Corte, a **REMITIR** copia de la presente sentencia a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación, para que adelanten las gestiones de verificación que consideren pertinentes en relación con el nivel de satisfacción de las órdenes proferidas en la Sentencia T-762 de 2015, en particular, en lo que atañe a la situación del COPED Pedregal.

CUARTO.- ADVERTIR que el Juzgado 2° Penal del Circuito Especializado de Medellín, quien fungió como juez de primera instancia en el expediente T-3.989.814, estudiado en la Sentencia T-762 de 2015 y en el que se adoptaron medidas estructurales para resolver la problemática del COPED Pedregal, mantiene las competencias previstas en los artículos 27 y 52 del Decreto Ley 2591 de 1991, relacionadas con la supervisión del cumplimiento de dicha sentencia y los eventuales incidentes de desacato, sin perjuicio de la atribución general que le asiste al Tribunal Superior de Bogotá frente a las órdenes genéricas de dicha providencia.

QUINTO.- Por Secretaría General, **LÍBRESE** la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado Sustanciador

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

