

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Quinta de Revisión

Sentencia T-762 de 2015

Referencia: Expedientes acumulados:

- T-3927909** (Diosemel Quintero Bayona y otros)
- T-3977802** (John Édison Ramírez Rodríguez y otros)
- T-3987203** (Bernardo Orozco Aguirre y otros)
- T-3989523** (Diego Fernando Murillo)
- T-3989814** (John Edison Vera Mejía)
- T-4009989** (Santiago Villa Arboleda)
- T-4013558** (Nelson David Mora Angarita)
- T-4034058** (Óscar Hernando Duque Otálvaro y otros)
- T-4043750** (Defensoría Regional del Pueblo del Magdalena Medio, en representación de la población carcelaria de San Vicente de Chucurí)
- T-4046443** (Diego Fernando Idarraga Medina)
- T-4051730** (Defensoría Regional del Pueblo del Valle del Cauca, en representación de los internos de la EPAMS CAS de Palmira)
- T-4063994** (Personería Municipal de Florencia, Caquetá, en representación de las internas de la EPMSC el Cunday de Florencia)
- T-4074694** (Pablo Antonio Peinado Padilla y otros)
- T-4075719** (Orbey David Usuga Rojas)
- T-4076529** (Personería Municipal de Sincelejo y Defensoría Regional del Pueblo de Sucre, en representación de los reclusos del EPMSC de La Vega, Sincelejo)
- T-4076646** (William de Jesús Piedrahita y otros)
- T-4076801** (Elder Enrique González y otros)
- T-4694329** (Wilmar Armando Sierra Henao)

Asunto: Vulneración de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. Desarticulación de la Política criminal. Situación de hacinamiento en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del

país. Reiteración del Estado de Cosas Inconstitucional.

Magistrada sustanciadora:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., dieciséis (16) de diciembre de dos mil quince (2015).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos dictados por los respectivos jueces de instancia, dentro de los asuntos de la referencia.

I. ANTECEDENTES

A. Actuaciones preliminares en la Corte Constitucional

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Séptima de Selección de Tutelas de la Corte Constitucional, mediante Auto del 18 de julio de 2013, resolvió seleccionar para revisión el proceso de tutela **T-3927909** y lo repartió al despacho del entonces Magistrado Nilson Pinilla Pinilla.

La misma Sala de Selección, mediante Auto del 30 de julio de 2013, seleccionó el expediente **T-3977802** y decidió acumular estos procesos entre sí, por presentar unidad de materia.

Por la misma razón y para que fueran fallados por la correspondiente Sala de Revisión, en una sola sentencia¹, fueron acumulados al proceso **T-3927909** los siguientes asuntos:

- El expediente **T-4013558**, mediante Auto del 29 de agosto de 2013 de la Sala Octava de Selección.
- Los expedientes **T-4034058**, **T-4043750** y **T-4046443**, por Auto del 12 de septiembre de 2013, proferido por la Sala Novena de Selección.
- Los expedientes **T-3987203**, **T-3989532**, **T-3989814**, **T-4009989**, **T-4051730**, **T-4063994**, **T-4074694**, **T-4075719**, **T-4076529**, **T-4076646** y **T-**

¹ Esos procesos tenían, inicialmente, fecha de vencimiento el 3 de febrero de 2014. Sin embargo, no profirió fallo la Sala Sexta de Revisión de Tutelas. Posteriormente, la Sala Plena de la Corte Constitucional requirió al entonces Magistrado ponente para que entregara los referidos expedientes, lo que ocurrió a través de la Secretaría General de esta Corporación.

4076801, a través del Auto del 17 de octubre de 2013, de la entonces Sala Sexta de Selección de la Corte Constitucional, que resolvió acumularlos al proceso **T-3927909**, luego de que la Sala Novena de Selección, por Auto del día 26 de septiembre de 2013 los acumulara entre sí.

El 4 de diciembre de 2014, la Sala Plena de esta Corporación decidió enviar los referidos expedientes **T-3927909** y acumulados, al despacho de la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, quien asumió el conocimiento del caso desde esa fecha.

Posteriormente, mediante Auto de selección del 27 de enero de 2015, se acumuló al expediente **T-3927909**, el expediente **T-4694329** en virtud de su identidad con aquel.

B. Presentación de los casos objeto de estudio

1. Si bien los asuntos revisados en el presente juicio constitucional fueron presentados mediante demandas separadas, comparten aspectos básicos: *i)* los supuestos fácticos, *ii)* el material probatorio acopiado, *iii)* las entidades legitimadas en la causa por pasiva², *iv)* los derechos fundamentales invocados y *v)* la fundamentación jurídica empleada por los accionantes y los intervinientes.

A continuación se presentarán sintéticamente los elementos propios de cada caso particular³, cuyos aspectos más destacados se recogen en el cuadro anexo. Una vez hecho lo anterior, con el fin de dar mayor claridad expositiva y coherencia argumentativa a los relatos, la Sala hará un breve recuento sobre los hechos, las pretensiones presentadas por los demandantes y las respuestas ofrecidas por algunas de las entidades demandadas y demás intervinientes.

2. En la Tabla 2, que se presenta a continuación, se identifican los accionantes y los establecimientos penitenciarios y carcelarios accionados (EPMSC⁴ y EPAMS⁵) en cada uno de los dieciocho (18) expedientes acumulados:

Tabla 1. Extremos procesales

Identificación de las partes			
Exp.	Demandantes	Establecimientos penitenciarios demandados	Otras entidades accionadas y vinculadas
1 3927909	Diosemel Quintero	EPMSC, Cárcel	INPEC

² En algunos casos las demandas sólo iban dirigidas contra los centros de reclusión específicos, no obstante, en el trámite de los diferentes procesos fueron vinculadas algunas autoridades y/o entidades del orden nacional o local, como la Presidencia de la República, los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Justicia y del Derecho, de Salud y Protección Social, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, en adelante INPEC, la Dirección de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, en adelante USPEC, la Superintendencia Nacional de Salud, y CAPRECOM EPS, entre otras.

³ Se advierte que las referencias de fechas y folios de los documentos que se reseñarán a continuación están detalladas en las tablas de contenido de cada uno de los expedientes, que se anexan a la presente sentencia. Lo anterior con el objetivo de facilitar la lectura de los antecedentes.

⁴ Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario.

⁵ Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario.

Identificación de las partes				
Exp.	Demandantes	Establecimientos penitenciarios demandados	Otras entidades accionadas y vinculadas	
	Bayona, Víctor Julio Cardona Hernández, Emiro José Martínez Arroyo, Leovigildo Yáñez Romero, Juan Esteban Restrepo R., Hernán Rodríguez Maldonado y Alberto Chanaga Anaya.	Modelo de Bucaramanga. Pabellón Cuarto.	-USPEC -Secretarías de Salud Departamental y de Salud y Medio Ambiente de Bucaramanga -CAPRECOM -Defensoría del Pueblo -Procuraduría General de la Nación -Personería Municipal de Bucaramanga	
2	3977802	John Édison Ramírez Rodríguez, César Arciniegas Araque, Eustagio Beltrán, Nicolás Mata Roso, Daniel Lozano Ariza, Álvaro González Amado, Rafael Pinto, Ramón Elí Sánchez, Eduardo Correa, Édison Palacio, Carlos Rangel, Jorguin Mario Rivera, Luis Eduardo Torres, Wilmer Tarazona, Fabián Manuel Joya, César Becerra, José Luis Rueda, Luis Jiménez Joya, Nilson Vega y Hernán Darío Estrada Correa.	EPMSC Cárcel Modelo de Bucaramanga. Pabellón Quinto.	-INPEC -USPEC -Secretaría Municipal de Salud y Medio Ambiente de Bucaramanga -Agencia Nacional para la Defensa del Estado -Defensoría del Pueblo -Secretaría Departamental de Salud de Santander -Ministerio de Justicia y del Derecho
3	3987203	Bernardo Orozco Aguirre, Jamerly Bermúdez Sánchez, Carlos Humberto Martínez y Carlos Alberto Serrano Flórez	EPMSC Cárcel la 40 de Pereira.	-INPEC -USPEC -Gobernación de Risaralda -Alcaldía de Pereira
4	3989532	Diego Fernando Murillo	EPMSC de Santa Rosa de Cabal.	INPEC, la Gobernación de Risaralda y la Alcaldía de Santa Rosa de Cabal
5	3989814	John Edison Vera Mejía	EPMSC El Pedregal, en Medellín.	-INPEC -Consejo Superior de la Judicatura -Ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Salud y Protección Social, y de Justicia y del Derecho -Departamento Nacional de Planeación -Defensoría del Pueblo -Contraloría General de la República -Procuraduría General de la Nación

Identificación de las partes			
Exp.	Demandantes	Establecimientos penitenciarios demandados	Otras entidades accionadas y vinculadas
			-Gobernación de Antioquia -Secretarías de Gobierno, Hacienda y Seccional de Salud de Antioquia -CAPRECOM EPS-S. -Alcaldía de Medellín, - Secretarías Municipales de Hacienda y Crédito Público y de Salud de Medellín -USPEC -Aseguradora QBE -Personería Municipal de Medellín -Empresa SYMEB. -Universidades de Antioquia -EAFIT -Autónoma Latinoamericana -Pontificia Bolivariana -Instituto de Medicina Legal
6	4009989	Santiago Villa Arboleda	EPMSC La Modelo, en Bogotá. -INPEC -USPEC -Ministerios de Justicia y del Derecho, y de Hacienda y Crédito Público -Secretaría Distrital de Salud -CAPRECOM EPS-S -Procuraduría General de la Nación -Fiscalía General de la Nación. -Centro de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia) -Universidad de los Andes
7	4013558	Nelson David Mora Angarita	Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Cúcuta. -INPEC -Defensoría del Pueblo -Procuraduría Regional -USPEC -Ministerios de Justicia y del Derecho, y de Hacienda y Crédito Público -Consejo Superior de la Judicatura -Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.
8	4034058	Oscar Hernando Duque Otálvaro, Carlos Andrés Tangarife Muñoz, José Hernando Restrepo e Inel Zapata Rodríguez.	EPMSC de Anserma Caldas. -Ministerio de Justicia y del Derecho -USPEC -INPEC
9	4043750	Defensor Regional del Pueblo del Magdalena Medio, en representación de la población carcelaria	EPMSC de San Vicente de Chucurí. -Ministerio de Justicia y del Derecho (Accionado) -INPEC (Accionado) -USPEC (Accionado)

Identificación de las partes			
Exp.	Demandantes	Establecimientos penitenciarios demandados	Otras entidades accionadas y vinculadas
	de San Vicente de Chucurí.		-CAPRECOM EPS (Accionado)
10 4046443	Diego Fernando Idarraga Medina	EPMSC de Cartago.	-Ministerio de Justicia y del Derecho -INPEC -Departamento Nacional de Planeación -Defensoría del Pueblo -Gobernación del Valle del Cauca -Alcaldía de Cartago -USPEC
11 4051730	Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca, en representación de los internos del EPAMS CAS de Palmira.	EPAMS CAS de Palmira.	-INPEC (Accionado) -Ministerio de Justicia y del Derecho (Accionado)
12 4063994	Personería Municipal de Florencia, Caquetá, en representación de las internas del EPMSC el Cunday de Florencia.	EPMSC el Cunday de Florencia.	-INPEC -EPMSC de Florencia -Defensoría del Pueblo -Procuraduría Regional -Congreso de la República -Rama Judicial -Gobernación de Caquetá -Alcaldía Municipal de Florencia -Fiscalía General de la Nación -Juzgados de Control de Garantías y de Ejecución de Penas -USPEC -Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Justicia y del Derecho -Departamento Nacional de Planeación.
13 4074694	Pablo Antonio Peinado Padilla, Rodrigo Alberto Zapata Sierra, Luis Carlos Cardona Gallego, Jaime Alberto Rodríguez Durango, Juan Mauricio Aristizabal Ramírez y Juan Carlos Cortez Cortez.	EPAMS CAS de Itagüí.	-Ministerio de Justicia y del Derecho (Accionado) -INPEC (Accionado) -Presidencia de la Republica -Ministerio de Hacienda y Crédito Público -DNP -Defensoría del Pueblo -Superintendencia Nacional de Salud -Fiscalía General de la Nación -USPEC -Alcaldía de Itagüí -Gobernación de Antioquia -Secretaría Seccional de

Identificación de las partes			
Exp.	Demandantes	Establecimientos penitenciarios demandados	Otras entidades accionadas y vinculadas
			Salud y Protección Social de Antioquia -Personería de Itagüí -Defensoría Regional de Antioquia
14 4075719	Orbey David Usuga Rojas	Cárcel Villa Inés de Apartadó.	-INPEC (Accionado) -CAPRECOM EPS-S (Accionado) - Ministerio de Justicia y del Derecho
15 4076529	Personero Municipal de Sincelejo y Defensor Regional del Pueblo de Sucre, en representación de los reclusos del EPMSC de Sincelejo, la Vega.	EPMSC La Vega de Sincelejo.	- INPEC -CAPRECOM EPS-S -Municipio de Sincelejo -Departamento de Sucre
16 4076646	William de Jesús Piedrahita, John Jairo Mayo, John Fredy Montes, Luis Ángel Grisales, Michelson Zuluaga y José Arnovio G M	EPMSC de Anserma Caldas.	-Ministerio de Justicia y del Derecho -USPEC -INPEC
17 4076801	Elder Enrique González, Aldemar Gasca Cano y Marcel González Rivera.	EPMSC de San Sebastián de Roldanillo.	- INPEC (Accionado) -Personería Municipal de Roldanillo -Ministerios de Hacienda y Crédito Público y Justicia y del Derecho -Defensoría del Pueblo -USPEC
18 4694329	Wilmar Armando Sierra Henao	EPMSC de Villavicencio.	-INPEC (Accionado) -Procuraduría Regional del Meta -Defensoría Regional del Meta

Relato caso a caso

1. EXPEDIENTE T-3927909. Cárcel Modelo de Bucaramanga. Pabellón Cuarto.

1.1. Acción de tutela:

Los accionantes promovieron acción de tutela contra la Cárcel Modelo de Bucaramanga, para solicitar la protección de sus derechos a la vida en condiciones dignas y a la salud, que consideraron vulnerados debido a la situación de hacinamiento en que se encuentran.

Afirmaron que en el Pabellón Cuarto de la Cárcel Modelo de Bucaramanga existen **152 celdas con capacidad para 305 personas, pero están reclusas cerca de 900**. Sostuvieron que debido a esa situación muchos deben dormir en los baños, en los pasillos o, incluso, en el techo.

De igual manera, denunciaron que (i) la edificación tiene más de 50 años, por lo que las cañerías, los sanitarios y las duchas se encuentran en estado “deplorable” y son insuficientes para cubrir las necesidades de todo el personal recluso; (ii) no existe un lugar adecuado e higiénico para el transporte y suministro de los alimentos; (iii) debido a la aglomeración en el pabellón, deben soportar altos niveles de contaminación auditiva; y (iv) el INPEC recluye, indistintamente, en un mismo pabellón a condenados y sindicados, lo cual no le está permitido.

Debido a lo anterior, solicitaron al juez de tutela prohibir la entrada de nuevos reclusos a ese establecimiento penitenciario.

1.2. Actuación procesal:

El Juzgado 1º de Menores de Bucaramanga admitió la demanda, ordenó notificar a la Cárcel Modelo de esa ciudad⁶ y vinculó a la Directora Regional Oriente y al Director Nacional del INPEC⁷, a la USPEC⁸, a las Secretarías de Salud Departamental y de Salud y Medio Ambiente de Bucaramanga⁹, y a CAPRECOM para que intervinieran en el asunto de la referencia.

Igualmente, ofició a las Regionales de Santander de la Defensoría del Pueblo y de la Procuraduría General de la Nación, y a la Personería Municipal de Bucaramanga para que efectuaran acompañamiento al *a quo* en una diligencia de inspección judicial al lugar de reclusión de los actores.

1.3. Inspección judicial:

En el acta de la inspección judicial se realizó una descripción detallada del patio 4 de la Cárcel Modelo de Bucaramanga, acompañada de una serie de videos que reflejan lo allí consignado. Concretamente se señaló (i) que el establecimiento presenta condiciones de hacinamiento, (ii) que muchos internos están enfermos, algunos con cáncer o *lepra*, (iii) que las unidades sanitarias no son suficientes y (iv) que las condiciones en que se encuentran los internos son antihigiénicas.

⁶ El despacho también solicitó al Director de dicho centro de reclusión, informar (i) cuál es la capacidad máxima de alojamiento de reclusos del patio cuarto; (ii) cuál es la disposición de servicios sanitarios para los internos; (iii) cuántas raciones de alimentos suministran a cada individuo; y (iv) si existen áreas de sanidad y de atención en salud para los reclusos.

⁷ También se solicitó al Director del INPEC informar cuál es el índice máximo de reclusos que pueden ser alojados en la Cárcel Modelo de Bucaramanga.

⁸ A dicha funcionaria se le pidió informar si cuenta con los recursos para ejecutar obras de infraestructura en el centro de reclusión, entre ellas el mejoramiento de los servicios sanitarios.

⁹ El *a quo* también solicitó a la Secretaría de Salud y Medio Ambiente de Bucaramanga rendir un informe sobre la eventual contaminación auditiva en el lugar de reclusión de los demandantes y de las condiciones de salubridad en torno al suministro de alimentos.

1.4. Respuestas de las entidades¹⁰:

- *Dirección de la Cárcel Modelo de Bucaramanga*

El Director de ese centro de reclusión solicitó que se declare improcedente la presente acción de tutela, al considerar que no ha vulnerado ningún derecho fundamental.

Como consideración preliminar, el Director de la cárcel explicó que el problema de hacinamiento debe ser evaluado desde sus causas estructurales como la criminalización o creación de nuevas conductas punibles, el abuso de la privación de la libertad como medida de aseguramiento, la deficiente aplicación de las normas encaminadas a buscar la reinserción social del condenado y la implementación de una política criminal y penitenciaria represiva, antes que preventiva.

Frente al **hacinamiento** indicó que el pabellón cuarto: i) cuenta con 120 celdas distribuidas en 3 pisos, sin sanitarios; ii) tiene una capacidad de 250 internos, pero se encuentran reclusos 901 aproximadamente, es decir, existe una sobrepoblación de 661 personas; y iii) cuenta con un total de **18 duchas y 20 sanitarios** (4 por piso y 8 en el patio), para cubrir las necesidades de todo el personal recluso.

En relación con la prestación del servicio de **salud**, indicó que es brindada por el área de sanidad del INPEC y CAPRECOM EPS-S, en cumplimiento de un contrato celebrado entre estas entidades. Afirmó que para la prestación de los servicios no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud POS, el INPEC cuenta con una póliza de alto costo contratada con la Aseguradora QBE.

En cuanto a la **alimentación** de los reclusos, el Director de la cárcel explicó que el INPEC suscribió un contrato a nivel nacional para la prestación de ese servicio¹¹, que consiste en el suministro de 3 raciones diarias por recluso. Afirmó que el pabellón cuenta con comedores adecuados para el reparto de la comida.

- *Dirección Regional Oriente del INPEC*

La Directora de esa regional solicitó ser desvinculada del trámite de la presente acción, al considerar que no se han vulnerado los derechos fundamentales de los accionantes.

Manifestó que esa Dirección es consciente del hacinamiento que existe en la Cárcel Modelo de Bucaramanga, y admitió que no se han presentado propuestas para el mejoramiento de la infraestructura de ese penal. A pesar de lo anterior, precisó que se propuso el traslado de 161 internos de los patios 2º, 4º y 5º, a otros lugares, con el fin de minimizar el hacinamiento. Sin embargo,

¹⁰ Las respuestas del INPEC y de la USPEC no fueron tomadas en cuenta por el juez de instancia, pues fueron extemporáneas. Por esa misma razón no se reseñarán en estos antecedentes.

¹¹ Contrato suscrito con la sociedad LE & VE ALIMENTOS MACSOL SAS.

tales traslados sólo podrán hacerse efectivos si la Dirección General del INPEC los autoriza, lo cual escapa de su competencia.

Explicó que la situación de hacinamiento se genera por el permanente ingreso de personas con medida de aseguramiento y la baja tasa de salidas por cumplimiento de condena o absolución, factores que el INPEC no puede controlar.

Finalmente, solicitó la vinculación de la USPEC, debido a que esta entidad es la encargada de la ejecución de los proyectos de adquisición, suministro y sostenimiento de los recursos físicos, técnicos y tecnológicos, y de infraestructura necesarios para la gestión penitenciaria y carcelaria en el país (D. 4150/11).

- *Secretaría de Salud y Medio Ambiente de Bucaramanga*

Esta Secretaría solicitó ser absuelta de cualquier responsabilidad en el presente caso, en tanto ha cumplido debidamente sus funciones de vigilancia y control sanitario a los factores de riesgo para la salud en la Cárcel Modelo.

Presentó al despacho las actas de inspección sanitaria, las certificaciones de fumigación y los reportes de resultados de análisis microbiológicos que se han realizado en el penal.

- *Procuraduría Regional de Santander*

La Procuraduría Regional presentó un informe de la visita realizada al patio cuarto de la Cárcel de Bucaramanga, en el cual manifestó que: i) el pabellón cuarto tiene una capacidad para 240 internos, pero están allí reclusos 903 aproximadamente; ii) no existen las condiciones mínimas para que los reclusos realicen sus necesidades corporales, pues la cantidad de servicios sanitarios son insuficientes y no todos funcionan; iii) en un mismo espacio se encuentran sindicados y condenados; y iv) sólo hay un guardia o "pabellonero" para controlar y vigilar a los 903 internos.

Agregó que la aglomeración es un factor perjudicial para el funcionamiento del sistema penitenciario, ya que genera situaciones de ingobernabilidad y de violencia, y anula cualquier pretensión de resocialización. Así mismo, explicó que el hacinamiento produce condiciones objetivamente indignas, que han consolidado una cultura y una práctica vulneratorias de los derechos fundamentales de los internos.

Concluyó que en el pabellón 4 de la Cárcel Modelo de Bucaramanga se vive en condiciones que acarrearán un trato cruel, inhumano y degradante para las personas privadas de la libertad.

- *Personería Delegada de Derechos Humanos*

La Personería Delegada indicó que los internos de la Cárcel Modelo de Bucaramanga viven en condiciones infrahumanas. Manifestó que debido al hacinamiento, los internos deben dormir en el suelo de los patios, los pasillos, los zarzos, los baños y hasta en escaleras, porque la cantidad de celdas es insuficiente para el número total de internos recluidos.

Declaró que tal situación afecta de manera directa la salud, la convivencia pacífica e incide sustancialmente en el proceso de resocialización de los reclusos.

- *Defensoría del Pueblo - Regional Santander*

La Defensoría Regional presentó su informe sobre el acompañamiento a la visita realizada al centro de reclusión. En él hace referencia al nivel de hacinamiento observado en el penal y a las precarias condiciones en que deben dormir los reclusos. Informó que la capacidad total de la Cárcel Modelo de Bucaramanga es de **750 internos, no obstante, según datos del 13 de febrero de 2013, estaban recluidos allí 3.246.**

Advirtió que el transporte de alimentos es poco higiénico, que el ruido incide negativamente en las jornadas diarias llevadas a cabo en el penal y que las condiciones higiénicas de los servicios sanitarios son deficientes.

Señaló que ante la posible ocurrencia de un siniestro, el establecimiento no cuenta con los elementos ni las condiciones para garantizar la seguridad de los internos.

1.5. Decisiones de los jueces de instancia:

- *Primera instancia*

El Juzgado 1º de Menores de Bucaramanga **tuteló** los derechos a la dignidad humana, a la salud y a la vida de los accionantes, y ordenó:

Numeral 2: al Director de la Cárcel, abstenerse de recluir ciudadanos condenados o sindicados en el patio 4 de la Cárcel Modelo de Bucaramanga, y ejercer las acciones administrativas en coordinación con el INPEC para superar el hacinamiento. Gestionar los recursos para la remodelación y adecuación de las instalaciones, y agenciar una buena prestación de los servicios de salud por parte de CAPRECOM EPS-S o de la aseguradora respectiva.

Numeral 3: al Director Nacional del INPEC gestionar prontamente el traslado de los reclusos condenados que permanecen en el patio 4, de conformidad con las solicitudes del Director de la Cárcel de Bucaramanga. Ejercer el control y vigilancia sobre la prestación de los servicios de salud.

Numeral 4: a la USPEC realizar inspección ocular junto con la Dirección Regional del INPEC, para coordinar los arreglos locativos necesarios, y gestionar la pronta asignación de recursos para las respectivas obras de adecuación.

Numeral 5: a la Secretaría de Salud y Medio Ambiente de Bucaramanga practicar visitas mensuales al pabellón 4 de la Cárcel Modelo, para determinar si se cumplen las condiciones de salubridad e higiene adecuadas.

Numeral 6: a CAPRECOM EPS-S, para que cense y determine los requerimientos de salud de los reclusos de la Cárcel Modelo de Bucaramanga y brinde la atención necesaria.

Por otra parte (Números 7 y 8), el juez exhortó a las oficinas de la Regional Santander de Procuraduría y a la Defensoría del Pueblo, para que supervisen constantemente el pabellón 4 de la Cárcel Modelo de Bucaramanga.

- *Impugnaciones*

(i) El Director Nacional y la Directora Regional de Oriente del INPEC indicaron que no es posible cumplir la orden de no recibir más internos, pues ello conduciría a incumplir la misión institucional del INPEC y a desatender órdenes judiciales.

Afirmaron que el INPEC se encuentra ante una situación de fuerza mayor, ya que a nivel nacional tienen la capacidad para albergar **75.000 personas y en la actualidad la población carcelaria es de 114.772** aproximadamente.

También pusieron de presente que la Corte Constitucional ha negado los incidentes de desacato de la sentencia T-153 de 1998, ya que es consciente de que el juez constitucional no puede diseñar ni implementar políticas públicas.

(ii) La USPEC únicamente solicitó que se otorgue un plazo mayor para la ejecución de las órdenes dadas.

(iii) El Director de CAPRECOM EPS-S, Territorial Santander, argumentó que no ha vulnerado ningún derecho fundamental, y que le es imposible cumplir la orden dada sobre la realización de un censo.

- *Segunda instancia*

La Sala Civil-Familia del Tribunal Superior de Bucaramanga revocó parcialmente el Numeral 2 del fallo impugnado, en relación con la orden de abstenerse de recibir condenados y/o sindicados hasta tanto se supere el ECI.

También revocó las órdenes i) de gestionar ante el INPEC y la USPEC los recursos necesarios para la adecuación de las instalaciones; ii) de gestionar el traslado de los reclusos condenados y iii) de censar y determinar los requerimientos de salud de los reclusos de la Cárcel Modelo de Bucaramanga.

Modificó el Numeral 4 y le otorgó más tiempo a la USPEC para realizar los arreglos locativos necesarios. En todo lo demás confirmó el fallo recurrido.

2. EXPEDIENTE T-3977802. Cárcel Modelo de Bucaramanga. Pabellón Quinto.

2.1. Acción de tutela:

Los accionantes promovieron acción de tutela contra la Cárcel Modelo de Bucaramanga, para solicitar la protección de sus derechos a la vida, a la dignidad humana, a la salud y a la igualdad, en tanto consideraron que se vulneran debido a la situación de hacinamiento en que se encuentran.

Los actores afirmaron que en el Pabellón Quinto de la Cárcel Modelo de Bucaramanga existen deficiencias sanitarias y locativas, problemas de hacinamiento, falencias en la prestación del servicio de sanidad y carencia de comedores adecuados para la alimentación. Concretamente manifestaron que sólo existen **120 celdas para aproximadamente 1.000 reclusos**.

Debido a lo anterior, solicitaron al juez de tutela que prohibiera la entrada de nuevos reclusos a ese establecimiento, entre otras pretensiones.

2.2. Actuación judicial:

El Juzgado 12 Administrativo Oral del Circuito de Bucaramanga admitió la demanda y notificó al Director de la Cárcel Modelo de esa ciudad, al Director Nacional y a la Directora Regional Oriente del INPEC, a la USPEC, a la Secretaría Municipal de Salud y Medio Ambiente de Bucaramanga, a la Agencia Nacional para la Defensa del Estado, a la Defensoría del Pueblo, a la Secretaría Departamental de Salud de Santander y al Ministerio de Justicia y del Derecho, para que intervinieran en el asunto de la referencia.

2.3. Respuestas de las entidades:

- *Dirección de la Cárcel Modelo de Bucaramanga*

El Director de ese centro de reclusión solicitó que se declare improcedente la presente acción de tutela, al considerar que no ha vulnerado ningún derecho fundamental.

Frente al **hacinamiento** indicó que el pabellón quinto: i) cuenta con 120 celdas, sin sanitarios; ii) tiene una capacidad de 240 internos, pero se encuentran reclusos 928 aproximadamente, de manera tal, que la sobrepoblación es de 688 personas; y iii) cuenta con una *Capilla* que se adecuó como dormitorio comunal.

En cuanto a los servicios de **alimentación y salud**, el Director de la cárcel repitió los argumentos reseñados en el expediente T-3927909.

- *Ministerio de Justicia y del Derecho*

El Ministerio expresó que esa entidad no es competente, ni funcional ni legalmente, para administrar los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país. Por lo tanto no puede decidir sobre los procesos que al interior de los centros se presenten, puesto que ello es competencia exclusiva del INPEC.

Advirtió que ese Ministerio ha emprendido un **plan de contingencia** para hacer frente a la crisis del sistema carcelario, que contiene medidas a corto, mediano y largo plazo.

De las *medidas a corto plazo* resaltó las siguientes: i) La creación de una comisión de seguimiento al sistema penitenciario y carcelario del país, que se encargue de realizar un diagnóstico y de proponer soluciones. ii) La entrega a la USPEC de todas las funciones administrativas del sistema penitenciario, con el fin de agilizar la contratación de los servicios y la infraestructura. Y iii) la implementación de medidas para mejorar la prestación del servicio de salud, como la habilitación para contratar con una EPS diferente a CAPRECOM y/o el mejoramiento de las unidades sanitarias de los establecimientos penitenciarios y carcelarios, entre otras.

De las medidas a *mediano plazo*, a las cuales otorgó un lapso de dos años para su ejecución, resaltó las siguientes: i) El diseño de la política criminal nacional, con la cual se busca fortalecer el papel del Consejo Superior de Política Criminal en el análisis de todos los proyectos de ley en materia penal y penitenciaria que cursen en el Congreso. ii) La modificación del Código Penitenciario y Carcelario. Y iii) la creación de una comisión interinstitucional de expertos para la revisión del Código Penal y del Sistema Penal Acusatorio.

De las medidas a *largo plazo* resaltó las siguientes: i) El *Plan 20*, con el cual se busca crear 18.120 cupos, mediante la ampliación de centros penitenciarios y carcelarios, en 4 años. ii) El Convenio CAF (Corporación Andina de Fomento), para el análisis financiero de la construcción de 26.000 nuevos cupos, a través de las APP (Asociaciones Público Privadas). Y iii) la creación de 6 *Colonias Agrícolas* para recluir personal de mínima seguridad¹².

- *Defensoría Regional de Santander, Secretaría de Salud y Medio Ambiente de Bucaramanga y Dirección Regional Oriente del INPEC.*

De forma general, son las mismas respuestas reseñadas en el expediente anterior.

¹² Se advierte que esta medida tendrá un efecto menor sobre el hacinamiento, pues la mayoría de internos en el país deben estar reclusos en establecimientos de mediana y alta seguridad.

- *Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC.*

La USPEC propuso la excepción de falta de legitimidad en la causa por pasiva, ya que, según indicó, su función es la de gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de servicios, y brindar apoyo logístico para el adecuado funcionamiento de la infraestructura de los centros carcelarios. En esa medida, no tiene competencia para ordenar el traslado de reclusos y/o el cierre de establecimientos penitenciarios, según las pretensiones de los actores.

Señaló, además, que esa entidad celebró con el INPEC un contrato de consorcio para el mantenimiento, adecuación y mejoramiento de la infraestructura física del sistema penitenciario nacional¹³, por valor de \$1'734.673.766,80, con el cual, pretende demostrar que ya se iniciaron las gestiones para dar solución a los problemas carcelarios en el país.

2.4. Decisiones de los jueces de instancia:

- *Primera instancia*

El Juzgado 12 Administrativo de Bucaramanga **amparó** los derechos fundamentales a la dignidad humana, la salud y la vida digna de los actores y ordenó:

Numeral 2: al Director de la Cárcel abstenerse, durante 3 meses, de recluir ciudadanos sindicados o condenados en el patio quinto y, en coordinación con la Dirección Nacional y Regional Oriente del INPEC y la USPEC, superar definitivamente la situación de hacinamiento existente.

Numeral 3: a las Direcciones Nacional y Regional Oriente del INPEC, dentro de los 6 meses siguientes a la notificación del fallo, gestionar el traslado de los 688 reclusos que constituyen la sobrepoblación en el patio quinto.

Numeral 4: a la Dirección Regional Oriente del INPEC, en coordinación con USPEC, realizar una inspección ocular para estimar los arreglos locativos necesarios.

Numeral 5: a la USPEC, en coordinación con la Dirección Nacional del INPEC, destinar el presupuesto necesario para la pronta adecuación o remodelación del pabellón quinto, con el fin de hacerlo habitable.

Numeral 6: a la Secretaría de Salud y Medio Ambiente de Bucaramanga, practicar visitas trimestrales durante el 2013 al pabellón quinto, para

¹³ "CONTRATO N° 126 DE 2012 CELEBRADO ENTRE EL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO INPEC Y CONSORCIO PENITENCIARIO 16 NIT 900.567.339-1, CON EL OBJETO DE CONTRATAR LA ADECUACIÓN, MANTENIMIENTO Y MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA DEL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO NACIONAL. GRUPO 3 REGIONAL ORIENTE POR VALOR DE \$1.734.673.766,80 Y GRUPO 6 REGIONAL CENTRAL POR VALOR DE \$4.246.956.293,70 PARA UN TOTAL DE CINCO MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y UN MILLONES SEISCIENTOS TREINTA MIL SESENTA PESOS CON 50.100 (\$5.981.630.030,50) M.C.TE. INCLUIDO A.I.U. E I.V.A.". Folio 139 cd. inicial, Exp. T-3977802.

determinar si se cumplen las condiciones de salubridad e higiene necesarias, e informar a dicho despacho judicial.

- *Impugnaciones*

Se presentaron escritos de impugnaciones de los Directores de la cárcel Modelo, de la Regional Oriente y de la oficina Nacional del INPEC, así como, de la USPEC.

Sin embargo, el Juzgado 12 Administrativo del Circuito de Bucaramanga tuvo por no impugnado el fallo proferido, al considerar que los apelantes *“no probaron estar habilitados para representar a las entidades accionadas”*¹⁴.

3. EXPEDIENTE T-3987203. Cárcel “La 40” de Pereira.

3.1. Acción de tutela:

Los accionantes solicitaron, mediante el ejercicio de un derecho de petición, que *“la judicatura”* analizara la situación de la Cárcel “La 40”, ante la precaria e inhumana crisis sanitaria de los patios 3, 4 y 5, generada por el hacinamiento, la deficiente prestación del servicio de salud, y la ausencia de servicios sanitarios adecuados y suficientes, entre otras causas.

Concretamente denunciaron: i) que cuentan *“con una sola ducha para casi 800 presos”*, ii) que sólo hay *“tres baños/sanitarios”*, iii) que *“el olor de los baños es literalmente insoportable”*, y iv) que *“la infestación de roedores (ratas) y otros bichos (cucarachas, chinches) es aterradora”*. Señalaron que no están pagando una pena, sino *“una tortura... sin oportunidad de resocialización”*.

Por lo anterior, solicitaron que se efectúe una visita a la cárcel y se tomen medidas respecto de su situación.

3.2. Actuación procesal:

El Juzgado 5º Civil del Circuito de Pereira admitió la demanda, ordenó notificar al Director de la cárcel, vinculó al INPEC, a la USPEC, a la Gobernación de Risaralda y a la Alcaldía de Pereira. Así mismo, decretó la práctica de una inspección judicial a la Cárcel “La 40”.

3.3. Inspección judicial:

En el acta de la inspección judicial se realizó una descripción detallada de la situación de los internos en la Cárcel “La 40”. Concretamente se estableció que la capacidad del establecimiento es de **676 internos y al momento de la inspección (25 de febrero de 2013), había recluidas 1.674 personas**, de las cuales 773 son sindicados y 901 son condenados.

¹⁴ Juzgado 12 Administrativo del Circuito de Bucaramanga. Auto del 8 de mayo de 2013.

El juez ordenó tomar testimonios a algunos internos, los cuales afirmaron que tienen sólo “3 duchas para 400 reclusos aproximadamente”, que necesitan ventilación, que el agua que les llega es poca y que en la noche los encierran en las celdas de manera inhumana. Igualmente señalaron que sólo hay dos médicos para 1.600 presos y el servicio de salud es muy malo. Finalmente indicaron que debido al hacinamiento se han presentado brotes de varicela y abundan los bichos.

3.4. Respuesta de las entidades:

- *Director de la Cárcel “La 40” de Pereira*

El Director del centro de reclusión expresó que el penal tiene una **capacidad para 656 reclusos, pero al momento de presentar esta respuesta, la cárcel albergaba 1.680 internos.**

El Director destacó que no cuenta con la autonomía presupuestal ni administrativa para conjurar el hacinamiento, ya que esa situación tiene causas estructurales que se escapan de su control. Afirmó que el INPEC ordenó el traslado de 763 internos, pero tal medida fue insuficiente, en tanto, el número de ingresos diarios crece exponencialmente.

Indicó que la situación de salubridad del penal se genera por los malos hábitos de los reclusos, pues éstos introducen alimentos a las celdas y no atienden las recomendaciones para el manejo de basuras.

En relación con el mantenimiento de las baterías sanitarias, el Director recalcó que los internos suelen destruirlas en el ánimo de ocultar elementos prohibidos dentro del establecimiento. Con todo, señaló que se adelantan trabajos de recuperación y mejoramiento de todos los patios.

- *Gobernación de Risaralda*

La Gobernación de Risaralda solicitó que se le exonere de toda responsabilidad en la presente acción de tutela. Señaló que no ha desconocido los derechos fundamentales de los accionantes, en tanto es el INPEC el competente para afrontar el hacinamiento en las cárceles.

- *Alcaldía de Pereira*

La Alcaldía de Pereira insistió en que esa entidad ha realizado actividades tendientes a controlar los brotes de enfermedades en el centro de reclusión “La 40”. Por lo tanto, no ha desconocido los derechos fundamentales invocados.

- *Dirección Nacional del INPEC*

Esa entidad solicitó al juez negar la acción de tutela. Señaló que no tiene la competencia para brindar los servicios asistenciales de salud a los reclusos, en tanto ello es competencia del Director del establecimiento carcelario, de CAPRECOM EPS-S y de la USPEC.

El INPEC afirmó que se encuentra bajo una situación de fuerza mayor, ya que en "*la actualidad*" el total de personas internas a nivel nacional es de 117.000, ubicadas en establecimientos cuya capacidad total es de 75.726. Por lo anterior resaltó que el hacinamiento es un problema estatal que debe ser atendido desde diversos ángulos y que excede las facultades de esa entidad.

3.5. Decisiones de los jueces de instancia:

- *Primera instancia*

El Juzgado 5° Civil del Circuito de Pereira **amparó** los derechos fundamentales a la dignidad humana, la integridad personal, la vida digna y la salud de los accionantes reclusos en la Cárcel "La 40" de Pereira. Y en consecuencia ordenó:

Numeral 3: al Director Nacional del INPEC y al Director del centro de reclusión abstenerse de recibir, dentro de los 3 meses siguientes, reclusos sindicados o condenados, tiempo durante el cual deben ejercer las acciones administrativas necesarias para el efectivo traslado de las personas condenadas en los patios 3, 4 y 5.

Numeral 4: al Director del centro de reclusión y a la USPEC, tomar las medidas necesarias para asignar, en un término de 15 días, un lugar adecuado para dormir, a los reclusos que lo hacen en hamacas.

Numeral 5: al Director del establecimiento entregar con la periodicidad debida los kits de aseo a los reclusos.

Numeral 6: a la Alcaldía de Pereira y al Director del penal adoptar las medidas necesarias para la vigilancia y conservación de la sanidad y salubridad del penal.

Numeral 7: a la USPEC adoptar medidas para mejorar las condiciones físicas del penal.

Por otra parte (Numeral 8), el juez compulsó copias a la Procuraduría, a la Defensoría y a la Secretaría de Salud y Seguridad Social de Pereira, para que dentro de sus competencias asuman la responsabilidad de vigilar la crítica situación de convivencia en el penal.

- *Impugnaciones*

(i) El **INPEC** solicitó revocar el fallo impugnado. Señaló que la orden emitida supera los ámbitos de competencia de esa Institución, máxime cuando esa entidad carece de recursos propios. Igualmente, manifestó que no se vinculó al proceso a las otras entidades obligadas a efectuar acciones necesarias para conjurar el hacinamiento, tales como el Gobierno Nacional, el Congreso de la República y el Consejo Nacional de Política Criminal, entre otros.

De otro lado, sostuvo que ordenar el traslado de reclusos resulta una medida inocua si se quiere resolver de fondo el problema de hacinamiento, en tanto, ello afectaría los derechos de los internos de otros centros de reclusión. Además, señaló que impedir el ingreso de nuevos reclusos desconoce la Constitución, como quiera que el interés general prima sobre el particular.

(ii) La **USPEC** sostuvo que esa entidad es la encargada de gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de los servicios, la infraestructura y el apoyo logístico y administrativo de los centros carcelarios. Con todo, no cuenta con el adecuado respaldo presupuestal para cumplir las labores que el fallo le ordena, hecho que, además, retrasa la ejecución de los distintos programas y planes propuestos para conjurar la crisis nacional.

- *Segunda instancia*

La Sala Civil-Familia del Tribunal Superior de Pereira **revocó** el fallo impugnado y, en su lugar, **denegó** el amparo. Señaló que el problema del hacinamiento carcelario ya fue resuelto por la Corte Constitucional en el fallo T-153 de 1998, a través del cual, se emitieron órdenes específicas a diferentes órganos del Estado. Por esa razón, la Sala consideró que el mecanismo idóneo en este caso, era el incidente de desacato.

4. EXPEDIENTE T-3989532. EPMSC de Santa Rosa de Cabal (Risaralda)

4.1. Acción de tutela:

El actor interpuso acción de tutela contra la Cárcel de Santa Rosa de Cabal, la Dirección Nacional y Regional del Viejo Caldas del INPEC, la Gobernación de Risaralda y la Alcaldía de Santa Rosa de Cabal, para solicitar la protección de su derecho a la dignidad humana.

El actor expresó que ese centro de reclusión tiene una capacidad para 121 internos y en “la actualidad” alberga 233. Afirmó que el hacinamiento afecta los derechos de los internos y genera problemas de salubridad, ya que, “la gente tiene que dormir en el piso de las celdas, al lado de los baños, siendo esto denigrante para cualquier ser humano”.

Por lo anterior, solicitó como medida provisional ordenar que no se reciban más internos en ese lugar.

4.2. Actuación procesal:

El Juzgado Civil del Circuito de Santa Rosa de Cabal admitió la demanda y notificó a las partes. Así mismo decretó la práctica de una inspección judicial.

4.3. Inspección judicial:

En el acta de la inspección judicial se realizó un recuento detallado de las celdas del penal, con lo cual se evidenció la situación de hacinamiento. Se estableció que 141 internos duermen en el suelo, mientras que otros duermen en los baños o en hamacas improvisadas. Se dejó constancia de lo descrito a través de registro fotográfico y audiovisual que se anexó al expediente a través de un CD.

4.4. Respuesta de las entidades:

- *Cárcel de Santa Rosa de Cabal*

El Director del centro de reclusión solicitó que se declare improcedente esta acción de tutela. Afirmó que la situación de hacinamiento es nacional y que tiende a incrementarse, debido a la cantidad de reformas legales que tipifican nuevas conductas o aumentan las penas.

Frente a la situación del penal, estableció que **la población de internos es de 254, pese a que la capacidad física es de 121 personas**. Señaló que los internos se distribuyen en dos patios, el primero, con cinco celdas colectivas que albergan a 192 internos y, el segundo, con diez celdas colectivas donde se encuentran 62 personas. Preciso que esa situación no es responsabilidad de ese establecimiento.

Explicó que para procurar soluciones, durante el año 2013, ese centro de reclusión gestionó el traslado de 49 internos. Además, manifestó que diariamente se tramitan solicitudes de libertad condicional, libertad por pena cumplida y beneficios administrativos, pero la gran mayoría son negadas por los jueces de ejecución de penas, debido a la gravedad de las conductas y/o el no pago de las multas necesarias. Resaltó que, generalmente, los reclusos no tienen cómo pagarlas por falta de capacidad económica.

Finalmente, afirmó que en ese establecimiento ha aumentado la población reclusa, debido a que otros fallos de tutela han ordenado el cierre de ciertos centros de reclusión en el país. Por tanto se ha generado la migración de nuevas personas privadas de la libertad hacia ese lugar.

- *Dirección Regional Viejo Caldas del INPEC*

La Directora de esa Regional aceptó que existen falencias en los diferentes centros de reclusión, pero destacó que el INPEC y el Ministerio de Justicia y del Derecho hacen esfuerzos para aplicar los correctivos necesarios. Con todo,

manifestó que no es posible ordenar los cierres de los centros de reclusión, porque ello pone en riesgo al sistema carcelario, al sistema judicial y a la sociedad misma.

De otro lado, indicó que la USPEC es la entidad encargada de gestionar el suministro de bienes y la prestación de los servicios requeridos para garantizar el bienestar de la población privada de la libertad.

- *Alcaldía de Santa Rosa de Cabal*

La Alcaldía de Santa Rosa de Cabal sostuvo que esa entidad no tiene responsabilidad en el hacinamiento carcelario existente, al tiempo que no es competente para ordenar al EPMSC que se abstenga de recibir personas privadas de la libertad. Destacó que el INPEC es la autoridad encargada de garantizar el respeto de los derechos de la población carcelaria. Por tanto solicitó su desvinculación del proceso.

- *INPEC y Gobernación de Risaralda*

De manera general, las respuestas son las mismas presentadas en el expediente T-3987203.

4.5. Decisiones de los jueces de instancia:

- *Primera instancia*

El Juzgado Civil del Circuito de Santa Rosa de Cabal **tuteló** los derechos fundamentales a la dignidad humana, la salud y la seguridad de los reclusos del EPMSC accionado. En consecuencia, ordenó:

Numeral 2: al Director del EPMSC y al INPEC, abstenerse de recibir reclusos sindicados o condenados, por el término de tres meses. Plazo durante el cual deberá realizar las actuaciones administrativas tendientes a trasladar el personal condenado, para superar el hacinamiento existente.

Numeral 3: al Director del EPMSC y a la USPEC, adoptar las medidas necesarias para asignar un lugar adecuado para dormir, a los reclusos que lo hacen en hamacas, en el suelo o en los baños y sin colchonetas.

Numeral 4: al municipio de Santa Rosa de Cabal, en coordinación con el EPMSC, adoptar las medidas necesarias para garantizar a los internos la vigilancia y conservación de la salud, la salubridad y el respeto de los derechos fundamentales de los internos.

Numeral 5: a la USPEC realizar las medidas necesarias para mejorar las condiciones físicas del penal, en el lapso de un mes.

Por otra parte (Numeral 6), el juez compulsó copias a la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Secretaría de Salud y Seguridad Social del municipio de Santa Rosa de Cabal, para lo de su competencia.

- *Impugnaciones*

(i) **USPEC.** De manera general es la misma impugnación reseñada en el expediente T-3987203.

(ii) La **Alcaldía de Santa Rosa de Cabal** expresó que el EPMSC accionado no depende de ese ente territorial, sino del INPEC. Por tanto, no le compete garantizar la vigilancia y conservación de la sanidad y salubridad de los internos del centro de reclusión.

(iii) La **Directora Regional del INPEC** impugnó la decisión al considerar que ordenar el cierre del centro de reclusión y el traslado de internos constituye, además de una obligación imposible de cumplir, un sacrificio grave y directo del interés público. Máxime cuando el INPEC no tiene injerencia sobre las decisiones judiciales que imponen medidas de aseguramiento restrictivas de la libertad de las personas.

(iv) El **Director del centro de reclusión** señaló que el juez sobrepasó el ámbito de sus competencias institucionales, pues el traslado de reclusos es competencia exclusiva del INPEC. Manifestó además que esa medida no es suficiente para superar la situación de hacinamiento nacional.

- *Segunda instancia*

La Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Pereira **revocó** el fallo y, en su lugar **negó** el amparo. Consideró que las quejas formuladas por el actor ya fueron resueltas por la Corte Constitucional en la sentencia T-153 de 1998, por lo cual, lo procedente es promover un incidente de desacato y no una nueva acción de tutela.

5. EXPEDIENTE T-3989814. EPMSC El Pedregal de Medellín.

5.1. Acción de tutela:

El accionante interpuso acción de tutela contra el EPMSC El Pedregal, para solicitar la protección de los derechos a la vida digna y a la salud de los internos.

Expresó que ese centro de reclusión tiene **capacidad para 208 internos, distribuidos en celdas para 4 individuos, pero en la actualidad cada celda es ocupada por 5 personas**, en todos los pabellones.

En relación con el servicio de **salud**, señaló que es deficiente debido a que no cuentan con medicamentos disponibles. De igual manera, expuso que los internos de El Pedregal no tienen acceso a la "*luz solar... ya que esta*

estructura no cuenta con patios de sol, lo cual viola claramente el derecho a la dignidad humana". Finalmente indicó que los servicios sanitarios son insuficientes.

En consecuencia, solicitó ordenar que no se reciban más internos en ese lugar, entre otras pretensiones.

5.2. Actuación procesal:

El Juzgado 2º Penal del Circuito Especializado de Medellín admitió la demanda y vinculó a las Direcciones Nacional y Regional Noroeste del INPEC, al Consejo Superior de la Judicatura, a los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Salud y Protección Social, y de Justicia y del Derecho, al Departamento Nacional de Planeación, a la Defensoría del Pueblo, a la Contraloría General de la República, a la Procuraduría General de la Nación, a la Gobernación de Antioquia, a las Secretarías de Gobierno, Hacienda y Seccional de Salud de Antioquia, a CAPRECOM EPS-S, a la Alcaldía de Medellín, a las Secretarías Municipales de Hacienda y Crédito Público y de Salud de Medellín, a la USPEC, a la Aseguradora QBE, a la Defensoría Regional del Pueblo de Antioquia, a la Personería Municipal de Medellín y a la Empresa SYMEB.

También invitó a las Universidades de Antioquia, de Medellín, EAFIT, Autónoma Latinoamericana y Pontificia Bolivariana, y al Instituto de Medicina Legal, para que si lo estimaban conveniente, conceptuaran sobre la situación denunciada por el accionante. Así mismo, decretó la práctica de una inspección judicial.

5.3. Inspección judicial:

Se anexan dos CD's de fotografías y un video obtenido en la inspección judicial.

5.4. Respuestas de las entidades¹⁵:

• Procuraduría General de la Nación

La Procuraduría informó que ha hecho seguimiento al problema del hacinamiento en las cárceles de Medellín, a través de varias reuniones con las diferentes entidades involucradas. Afirmó que el hacinamiento es un problema estructural, y que en Medellín se ha estudiado la posibilidad de trasladar reclusos de la cárcel Bellavista de El Pedregal.

Adicionalmente expuso que, uno de los factores que incide en el hacinamiento, es la constante detención de personas que consumen

¹⁵ Las respuestas de la USPEC, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Ministerio de Salud, del Consejo Superior de la Judicatura, del Departamento Nacional de Planeación y de la Compañía de Seguros Aurora no fueron tomadas en cuenta por el juez de instancia, pues fueron extemporáneas. Por esa misma razón no se reseñan en estos antecedentes.

alucinógenos. Por tanto, afirmó, que ha solicitado al Comandante de la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá suspender tales detenciones, ya que estas personas necesitan un tratamiento médico de rehabilitación, antes que una medida de privación de su libertad.

También solicitó que se declare la improcedencia de la acción de tutela frente a esa entidad, por falta de legitimación en la causa por pasiva.

- *Cárcel El Pedregal*

El Director del centro de reclusión solicitó que se declare la improcedencia de la acción de tutela, en tanto no se ha vulnerado ningún derecho fundamental.

Afirmó que el nivel de hacinamiento en ese centro era muy bajo. No obstante, la situación empeoró debido a una decisión del Tribunal Superior de Medellín que ordenó a la Cárcel de Bellavista de Medellín, abstenerse de recibir internos, razón por la cual la cifra de ingresos al Complejo de El Pedregal creció. En ese orden, indicó que la estructura 1 del penal, cuenta con **capacidad para 1.129 personas y alberga 1.416 internos**.

En relación con la denuncia por la falta de luz solar, indicó que los pabellones tienen rejillas que permiten el ingreso directo de iluminación natural. Así mismo, expresó que los servicios asistenciales de salud han sido contratados por la USPEC, con CAPRECOM EPS-S, entidad que brinda atención a todos los reclusos.

- *Personería de Medellín*

La Personería de Medellín coincidió en afirmar que el pabellón de hombres de la Cárcel El Pedregal está hacinado, ya que su capacidad es de 1.129 personas y se encuentran allí 1.416. Informó que de los 1.416 reclusos hombres, **sólo 680 son condenados**. Precisó que el hacinamiento tiende a crecer exponencialmente.

Explicó que la situación de salud de los reclusos es alarmante, pues por cuestiones administrativas, ni los servicios ni los medicamentos les llegan. En cuanto a la luz solar, certificó que el pabellón de hombres es completamente cerrado y no hay ingreso de iluminación natural suficiente.

Adicional a su respuesta, la Personería de Medellín presentó un informe elaborado en 2012, en el cual se evalúa la situación de Derechos Humanos de las personas privadas de la libertad en los establecimientos penitenciarios y carcelarios El Pedregal y Bellavista. Allí se evidenció:

- i) La ausencia de guardias suficientes para controlar a la población carcelaria, lo que influye en el aumento de las muertes violentas y los lesionados al interior de los penales. **En total son 370 guardias para controlar a una población reclusa de 9.731 personas.**

- ii) La grave situación de hacinamiento y su crecimiento exponencial, en especial en la Cárcel de Bellavista, en tanto **en 2007 el porcentaje de hacinamiento era de 81%** (4.394 internos), y para **2012 el porcentaje aumentó a 207%** (7.448 internos).
- iii) El cobro por el uso de las celdas.
- iv) Las denuncias por tratos crueles e inhumanos, castigos colectivos y maltratos verbales.
- v) El represamiento de **648 procedimientos de salud**, consistentes en tratamientos médicos, y de **175 fórmulas para entrega de medicamentos**.
- vi) El desconocimiento por parte de los internos de los programas de trabajo, estudio y enseñanza que se ofrecen. En total hay un cupo de 4337 plazas disponibles, de las cuales sólo están copadas 2.854.

- *Secretaría Seccional de Salud de Antioquia*

La Secretaría Seccional de Salud de Antioquia planteó que lo relacionado con el manejo del hacinamiento de los reclusos es competencia del INPEC. Así mismo advirtió que la prestación de los servicios de salud corresponde a CAPRECOM EPS-S. Por lo tanto, solicitó ser exonerada de cualquier responsabilidad.

- *Empresa SYMEB S.A.S. Suministros y Medicamentos*

El representante legal señaló que esa sociedad comercializa medicamentos e insumos médicos, pero no es proveedor de ningún centro penitenciario. Señaló que tenía un contrato de suministro con CAPRECOM EPS-S, pero éste ya terminó.

- *CAPRECOM EPS-S*

El Director Territorial expresó que es competencia del INPEC efectuar las adecuaciones de los centros de reclusión, para lograr un ambiente de salubridad que evite la propagación de brotes o enfermedades. De otro lado, indicó que esa EPS no ha desconocido los derechos fundamentales de los internos, en tanto, ha dado cumplimiento al contrato suscrito con el INPEC, ofreciendo una atención oportuna.

- *INPEC y Ministerio de Justicia y del Derecho.*

De manera general, las respuestas son las mismas reseñadas en los expedientes T-3977802 y T3987203.

- *Dirección Regional Noroeste del INPEC*

La Directora de esa Regional solicitó que se declare la improcedencia de la acción de tutela. Expresó que el INPEC no es competente para efectuar modificaciones locativas en los centros de reclusión, pues para ello fue creada la USPEC. Manifestó que no es posible ordenar los cierres de los centros de reclusión, en tanto que ello pone en riesgo el sistema carcelario, el sistema judicial y a la sociedad.

- *Secretaría de Salud de Medellín*

La Secretaría anexó un informe sobre una visita técnica realizada por esa entidad a la Cárcel El Pedregal, en donde evidenció que el establecimiento no cumple aún con las condiciones sanitarias e higiénicas adecuadas.

- *Empresa Aseguradora QBE*

El representante legal señaló que el objeto social de esa compañía es la celebración y ejecución de contratos de seguros, por tanto, no tiene cómo solventar las pretensiones del accionante. Afirmó que celebró un contrato con el INPEC, cuyo objetivo es amparar el riesgo económico derivado de la atención integral en salud no cubierta por el POS. Por ello, solicitó su desvinculación del proceso.

- *Universidad Pontificia Bolivariana*

El Decano de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas recordó algunos apartes de la sentencia T-153 de 1998, que declaró el ECI en cuanto a la situación carcelaria del país.

Además informó que, después de realizar una revisión bibliográfica, encontró que las investigaciones de los últimos treinta años en torno a la problemática del hacinamiento en las cárceles de Colombia, arrojan como resultado que el ECI persiste. Situación que vulnera los derechos de las personas privadas de la libertad y que hace que el Estado incumpla sus obligaciones, derivadas tanto de la Constitución como del Bloque de Constitucionalidad.

- *Instituto de Medicina Legal*

El Instituto relató las consecuencias que trae para el ser humano, el no contar con luz solar. Después de explicar cuestiones técnicas acerca de la interacción de esa fuente de energía y la tierra, precisó que:

- i) Dosis moderadas de luz solar traen efectos positivos sobre el ser humano, pues permiten al cuerpo mantener los niveles necesarios de vitamina D.
- ii) La exposición excesiva trae efectos nocivos sobre la salud (cáncer de piel, cataratas, entre otros).

- iii) La ausencia de iluminación solar influye negativamente sobre el estado de ánimo y afecta la capacidad del cerebro para el manejo de información.
- iv) La luz solar influye en la producción de hormonas en el individuo.
- v) El Instituto de Medicina Legal desconoce las condiciones de los reclusos, por lo cual, no hace mayores precisiones sobre el caso concreto.

- *Universidad Autónoma Latinoamericana.*

El Rector de la Universidad presentó un informe en el que aseguró que una de las principales causas del hacinamiento en los sistemas penitenciarios en América Latina, es la inadecuada o inexistente política criminal. Explicó que indudablemente mientras el hacinamiento persista, subsistirá el riesgo de violación de una serie de derechos humanos de la población carcelaria.

De otro modo, resaltó el ECI declarado por la Corte Constitucional y señaló que en la Cárcel El Pedregal, el hacinamiento "*asciende a un 27%*". Para concluir afirmó que la medida de no recibir más reclusos puede ser ejemplarizante, pero no soluciona de fondo la problemática.

- *Defensoría del Pueblo*

El Defensor Regional indicó que esa entidad ha estado atenta a la situación carcelaria en Antioquia y que ha promovido varias reuniones con las entidades encargadas del sistema penitenciario, a fin de buscar soluciones coordinadas. Presentó un informe sobre la situación de trasgresión de los derechos humanos en los establecimientos penitenciarios del Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Así mismo precisó que las medidas adoptadas por algunos jueces, para que los establecimientos no reciban más reclusos, genera efectos negativos desde una mirada estructural.

- *Alcaldía de Medellín*

La Alcaldía sostuvo que esa entidad no tiene injerencia sobre el hacinamiento carcelario, por tanto, no tiene legitimación en la causa por pasiva.

- *Universidad EAFIT*

Los integrantes del semillero de investigación interuniversitario sobre el Castigo y el Derecho Penal de EAFIT, después de realizar una visita técnica a la Cárcel El Pedregal, indicaron en su concepto que las condiciones de los establecimientos penitenciarios en Medellín no permiten que la pena cumpla su fin resocializador.

Explicaron que el Complejo El Pedregal está diseñado a partir de los parámetros tecnológicos que abanderó *“la industria penitenciaria norteamericana”*. Por tanto, es una estructura rígida, cerrada y antifuga, que prevé un modelo terapéutico y resocializador específico (ascetismo y aislamiento). Sin embargo, para los investigadores, es claro que ese modelo no puede funcionar debido al hacinamiento, a la ausencia de disciplina y orden, a la falta de reglas y a los problemas de convivencia.

Posteriormente efectuaron un rastreo jurisprudencial en torno a la protección de las personas privadas de la libertad en Colombia y concluyeron que el ECI persiste. Finalmente propusieron algunas fórmulas para las órdenes que se pueden dictar en este caso concreto.

5.5. Decisiones de los jueces de instancia:

- *Primera instancia*

El Juzgado 2º Penal del Circuito Especializado de Medellín declaró la continuidad del ECI al interior del Complejo Carcelario y Penitenciario El Pedregal de Medellín. En consecuencia **tuteló los derechos fundamentales** del actor y ordenó, entre otros:

Numeral 3: al INPEC disponer el traslado de 661 internos condenados, en el término de 3 meses, y al Director del centro de reclusión no permitir el ingreso de nuevas personas condenadas, pudiendo admitir a personas sindicadas.

Numeral 4: al INPEC no permitir el ingreso de sindicatos, cuando se supere la capacidad del centro de reclusión, que es de 1.129 internos.

Numeral 5: al Director del establecimiento de reclusión que en ningún momento la estructura 3, donde se encuentran reclusas las mujeres, supere la capacidad de 1316 internas.

Numeral 6: a CAPRECOM EPS-S proceder a: i) entregar todos los medicamentos necesarios para la población carcelaria de El Pedregal; ii) evacuar las órdenes médicas y exámenes diagnósticos; y iii) designar a un médico permanente y organizar turnos para la atención respectiva.

Numeral 9: al Director del centro de reclusión diseñar una estrategia para que todos los internos de la estructura 1, puedan acceder de forma igualitaria a la luz solar.

Numeral 10: al Director Nacional y Regional del INPEC apropiar los recursos para incrementar el personal de guardia del Complejo El Pedregal.

Por otra parte, el Juez instó a la Procuraduría, a la Contraloría y a la Defensoría del Pueblo para que, dentro del ámbito sus competencias, adelanten el seguimiento a la decisión adoptada. Además, al Director del

centro de reclusión para que en coordinación con las facultades de derecho facilite la instalación de satélites de los consultorios jurídicos para brindar asistencia a los internos.

- *Impugnaciones*

(i) La **Directora Regional del INPEC** impugnó la decisión al considerar que no se tuvo en cuenta las competencias de la USPEC, encargada de controlar los servicios carcelarios. Igualmente, destacó que no se vinculó a muchas entidades estatales que tienen injerencia en el tema carcelario.

De otro lado, explicó que ordenar el cierre del centro de reclusión y el traslado de internos contribuye a incrementar el hacinamiento en otros centros de reclusión. A su vez, expresó que el INPEC no tiene control sobre las decisiones judiciales que imponen medidas de aseguramiento restrictivas de la libertad.

(ii) El **Director del centro de reclusión El Pedregal** planteó que la orden de no recibir más personas lo hace incurrir en desacato a decisión judicial y obstrucción a la justicia. Además tiene efectos negativos en otros lugares del país. Impugnó cada uno de los numerales de la parte resolutive de la sentencia.

(iii) El **INPEC** señaló que el Juez de primera instancia ignoró una serie de competencias de otras entidades, ajenas a ese ente. De otro lado, expuso que el hacinamiento no se supera ordenando el traslado de reclusos a otros centros, lo que, por el contrario, resulta traumático. También argumentó que no existe la disponibilidad presupuestal, ni la infraestructura para cumplir las órdenes dadas.

- *Segunda instancia*

La Sala de Decisión Constitucional del Tribunal Superior de Medellín **revocó** el fallo recurrido y, en su lugar, **negó** el amparo. La Sala destacó que aunque es de público conocimiento la grave situación carcelaria, no es posible que en este caso se extienda la protección al centro de reclusión accionado, en la medida en que cuenta con la menor tasa de sobrepoblación.

6. EXPEDIENTE T-4009989. Cárcel Modelo de Bogotá

6.1. Acción de tutela:

El actor interpuso acción de tutela contra la Cárcel Modelo de Bogotá y el INPEC, para solicitar la protección de sus derechos a la vida y a la dignidad humana.

El accionante afirmó que es sindicado y que debido al hacinamiento del “300%” que se presenta en la Cárcel Modelo de Bogotá, está “*durmiendo en el suelo con una cobija a orillas de los baños, al pie de las basuras*”. En

consecuencia, solicitó que se le entregue una colchoneta, una sábana y un kit de aseo.

6.2. Actuación procesal:

La acción de tutela fue inicialmente admitida y fallada por el Juzgado 56 Penal del Circuito del Programa de la OIT de Bogotá. Sin embargo, la Sala Penal del Tribunal Superior de la misma ciudad, decretó la nulidad de todo lo actuado a partir del auto admisorio, al considerar que el competente para conocer de la acción de tutela, en primera instancia, era ese ente judicial.

En virtud de lo anterior, la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá avocó el conocimiento de la demanda y vinculó a la USPEC, a los Ministerios de Justicia y del Derecho, y de Hacienda y Crédito Público, a la Secretaría Distrital de Salud, a CAPRECOM EPS-S, a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación.

En ese auto también se dio validez a las pruebas que había ordenado y practicado el Juzgado 56 Penal del Circuito del Programa de la OIT de Bogotá en este proceso, dentro de las cuales estaban la práctica de una inspección judicial y la invitación a intervenir al Centro de Derecho, Justicia y Sociedad, DeJusticia y a la Universidad de los Andes.

6.3. Inspección judicial:

En el acta de inspección judicial se tomó una declaración juramentada al accionante, quien afirmó que en la cárcel hay piojos, pulgas y cucarachas, y que ha sentido mucho frío por las condiciones inhumanas en que se encuentra. También refirió que no ha podido asearse en debida forma, pues sólo hay 2 sanitarios y 1 ducha para 246 internos aproximadamente.

En el acta también constan las declaraciones de una trabajadora social y del Subdirector de la cárcel, en las cuales, admiten las condiciones de hacinamiento en que se encuentra el penal.

Se anexó un registro fotográfico tomado por una funcionaria del CTI, que acompañó la diligencia.

6.4. Respuestas de las entidades¹⁶:

- *Director de la Cárcel Modelo de Bogotá*

El Director solicitó que se declare la improcedencia de la acción de tutela, en tanto, el hacinamiento es un problema estructural que debe ser solucionado a través del mejoramiento de la política criminal en el país.

¹⁶ La respuesta de CAPRECOM EPSS no fue tomada en cuenta por el juez de instancia, pues fue extemporánea. Por esa misma razón no se reseña en estos antecedentes.

De otro modo, informó que el 21 de enero de 2013, entregó al actor un kit de aseo, una cobija y una sábana, y el 4 de febrero siguiente, le facilitó la colchoneta solicitada.

- *Ministerio de Justicia y del Derecho e INPEC*

De manera general, las respuestas son las mismas presentadas y reseñadas en los expedientes T-3977802 y T-3987203.

- *Procuraduría General de la Nación*

La Procuraduría solicitó que la acción de tutela sea negada frente a esa entidad, pues no ha desconocido los derechos fundamentales del demandante. De otra parte, advirtió que dentro de las actividades del grupo de asuntos penitenciarios, está la de efectuar informes sobre las visitas que se realizan a los centros penitenciarios. Anexó los informes.

- *Personería Distrital de Bogotá*

El Personero precisó que desde esa entidad se han efectuado diversas acciones, en especial, dirigidas a controlar las condiciones de salubridad de la Cárcel Modelo de Bogotá. También informó que hubo varios brotes de varicela en ese centro de reclusión y, por ello, se requirió a varias entidades encargadas de vigilar la sanidad. Anexó un CD con información.

- *Defensoría del Pueblo*

El Defensor Regional de Bogotá señaló que esa entidad ha adelantado diversas acciones, a través de un grupo conformado para hacer seguimiento a las políticas del Gobierno Nacional en materia carcelaria. Explicó que la situación de los reclusos es grave y que ante la ausencia de respuesta institucional, la acción de tutela ha sido la única vía, para lograr visibilizar sus problemas.

Dentro de las acciones resalta la visita a las cárceles, la asesoría jurídica a los presos, la presentación de solicitudes de traslado o de beneficios penales, mediación ante el INPEC, CAPRECOM EPS-S, Ministerios, Fiscalía y otras entidades para solucionar peticiones concretas, entre otras diligencias.

- *Centro de Derecho, Justicia y Sociedad, DeJusticia*

Los investigadores de ese centro apoyaron la petición del accionante, en tanto, consideraron que es evidente que las condiciones en las que viven los internos de la Cárcel Modelo de Bogotá, son inhumanas.

En esa medida, estimaron que es procedente que el Juzgado, en su fallo, reitere el ECI y exhorte a la Corte Constitucional para que seleccione la presente acción de tutela, con el objetivo de tomar medidas estructurales para la protección de los derechos de las personas privadas de la libertad.

Describieron los indicadores que permiten afirmar, según su opinión, que el ECI no se ha superado, así:

- i) Existe una vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales de un número significativo de personas, debido a la situación de hacinamiento. Describieron, por ejemplo, que la Cárcel Modelo de Bogotá tiene **capacidad para 2.850 reclusos, pero su población asciende a 7.230 internos**. Por lo anterior, se presenta la violación de los derechos a la salud, el mínimo vital y la vida digna de los presos.
- ii) Existe una prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar esos derechos. Informaron que desde la expedición de la sentencia T-153 de 1998, el hacinamiento lejos de reducirse, se ha incrementado.
- iii) Se ha incorporado la acción de tutela como parte del “procedimiento” para garantizar los derechos vulnerados, lo que resulta evidentemente inconstitucional.
- iv) Desde 1998, no se han adoptado las medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de derechos.
- v) Existe un problema social cuya solución compromete a varias entidades y requiere la adopción de medidas coordinadas y complejas.

Para finalizar, los investigadores efectuaron recomendaciones para dar solución al caso concreto.

- *Universidad de los Andes. Relatoría de Prisiones y Grupo de Derecho de Interés Público de la Facultad de Derecho.*

Los profesores de la Universidad de los Andes consideraron evidente la vulneración de los derechos de las personas privadas de la libertad, debido a la situación de hacinamiento y a los tratos crueles e inhumanos a que son sometidos.

En su intervención los profesores propusieron algunos remedios para solucionar la crisis carcelaria, dentro de los cuales resaltan: i) la necesidad de permitir las excarcelaciones parciales, ii) las liberaciones tempranas de los internos que hayan superado las dos terceras partes de la pena, iii) la excarcelación de las personas que sufran algún tipo de discapacidad física o sensorial, iv) la excarcelación de personas enfermas o que requieran tratamientos de salud no brindados dentro del centro de reclusión, v) el cierre de algunos establecimientos y vi) la prohibición de nuevos ingresos a los centros de reclusión.

- *Secretaría Distrital de Salud*

La Secretaría explicó que mensualmente se realizan inspecciones a los patios para verificar la prestación de los servicios de alimentación y la calidad del agua de los centros carcelarios ubicados en Bogotá. Del mismo modo afirmó que carece de legitimidad en la causa por pasiva en este asunto.

- *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*

El Ministerio solicitó su desvinculación por falta de legitimación por pasiva. Argumentó que no está dentro de sus facultades la fijación de la política criminal o carcelaria, ni la administración de los centros de reclusión. Tampoco tiene potestad para intervenir en la administración y ejecución del presupuesto del INPEC, razón por la cual, no puede satisfacer ninguna de las pretensiones expuestas por el actor.

Adicionalmente explicó que el Ministerio ha sido estricto con el cumplimiento de sus obligaciones, en tanto, ha incluido en las leyes del presupuesto nacional partidas para el INPEC así:

- i) Ley 1593/12: asignó al INPEC para la vigencia fiscal de 2013, un presupuesto total de \$891'264.671.199.
- ii) Ley 1485/11: asignó al INPEC para la vigencia fiscal de 2012, un presupuesto total de \$1'202.174.529.951.
- iii) Ley 1420/10: asignó al INPEC para la vigencia fiscal de 2011, un presupuesto total de \$ 1'087.876.271.510.

6.5. Decisiones de los jueces de instancia:

- *Primera instancia*

La Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá **concedió** el amparo de los derechos a la dignidad humana, a la vida digna y a la salud del actor, al considerar que los reclusos de la Cárcel La Modelo de Bogotá han tenido que soportar condiciones inhumanas, que no permiten su resocialización, ni alcanzar el propósito preventivo de las medidas de aseguramiento de detención. En consecuencia ordenó:

Numeral 2: al Ministerio de Justicia y del Derecho, al INPEC, a la USPEC y al Director del centro de reclusión, entre otras:

- (i) Implementar las medidas necesarias para garantizar a los reclusos de ese lugar unas condiciones de subsistencia dignas.
- (ii) Procurar el mejoramiento de las instalaciones locativas.

- (iii) Realizar, con la participación de la Secretaría Distrital de Salud y CAPRECOM EPS-S, jornadas de fumigación.
- (iv) Poner a disposición agua potable y alimentos en óptimas condiciones, y reparar los sistemas sanitarios y de tuberías.
- (v) Entregar a los reclusos sus implementos de aseo y para el descanso nocturno (colchonetas, cobijas, almohadas y sábana).
- (vi) Implementar programas y espacios físicos para actividades lúdicas.

Numeral 3: a la Secretaría Distrital de Salud y a la Procuraduría General de la Nación que, en el marco de sus competencias, ejerzan los controles respectivos a la decisión adoptada.

- *Impugnación*

La USPEC expresó que el suministro de los elementos requeridos por los internos escapa de sus competencias, pues su ejecución corresponde al INPEC. A su vez, afirmó que la atención en salud de los reclusos compete al INPEC y a CAPRECOM EPS-S.

- *Segunda instancia*

La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia **confirmó** el fallo recurrido. Explicó que, contrario a lo planteado por el apelante, la problemática carcelaria requiere del concurso de varias entidades, como señaló el *a quo*, entre ellas, de la USPEC.

7. EXPEDIENTE T-4013558. Complejo Carcelario y penitenciario metropolitano de Cúcuta

7.1. Acción de tutela:

El actor interpuso acción de tutela contra el Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Cúcuta y el INPEC, para solicitar la protección de sus derechos a la vida digna, la salud y el ambiente sano.

Expresó que ese centro de reclusión tiene capacidad para **1.270 internos y en la actualidad alberga 2.600**. Afirmó que frente al hacinamiento, en ese centro de reclusión, se construyó una cárcel nueva, pero fue ocupada con reclusos de otras partes del país.

Explicó que tal hacinamiento afecta los derechos de los internos y genera problemas de salubridad e higiene. Sostuvo que muchos internos deben dormir en los corredores y en las escaleras, pues las celdas tienen capacidad para 4 reclusos, pero se albergan entre 8 y 10 personas, sin que así se logre cubrir la demanda.

Por lo anterior, solicitó al juez de tutela que prohíba el ingreso de nuevos reclusos, hasta tanto no se subsane la grave situación de hacinamiento existente, entre otras pretensiones.

7.2. Actuación procesal:

Luego de un incidente de nulidad que dejó sin efectos el fallo emitido, el Juzgado 2º de Familia de Cúcuta admitió la demanda y ordenó vincular al Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de esa ciudad, al INPEC, a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría Regional, a la USPEC, a los Ministerios de Justicia y del Derecho, y de Hacienda y Crédito Público, al Consejo Superior de la Judicatura y a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

7.3. Respuesta de las entidades:

- *Dirección del Complejo Carcelario y Penitenciario de Cúcuta*

El Director solicitó negar la acción de tutela y abstenerse de cerrar el centro penitenciario. Manifestó que el complejo penitenciario cuenta con 3.933 internos distribuidos en 3 estructuras. Explicó que la situación de hacinamiento es nacional, por lo cual no puede entregar una solución.

Afirmó que desde la penitenciaría se ha avanzado en la creación de comités de seguimiento para integrar a las autoridades judiciales, a la Alcaldía de Cúcuta y a otras autoridades, a fin de buscar soluciones a la problemática carcelaria.

- *INPEC, USPEC, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Hacienda y Crédito Público*

De manera general, son las mismas respuestas presentadas y reseñadas en los expedientes anteriores (T-3977802 y T-4009989).

- *Defensoría del Pueblo*

La Defensora Regional indicó que el centro de reclusión presenta hacinamiento, ya que tiene **capacidad para 1.270 internos y alberga 2.707**. De otro lado, indicó que *la cárcel nueva* no presenta tal congestión, como quiera que su capacidad es de 1.268 internos (900 hombres y 368 mujeres), y en la actualidad están reclusos 855 hombres y 370 mujeres).

- *Procuraduría Regional*

El Procurador Regional señaló que es conocedor de la situación carcelaria existente, pero que no es de su competencia afrontar el hacinamiento.

- *Dirección Ejecutiva de Administración de Justicia*

Esa Dirección señaló que dentro de las competencias asignadas en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, no está la de atender las pretensiones de esta demanda. Por tanto, alega la falta de legitimación en la causa por pasiva.

7.4. Decisiones de los jueces de instancia:

- *Primera de instancia*

El Juzgado 2º de Familia del Circuito de Cúcuta amparó el derecho a la dignidad humana del accionante. En consecuencia, ordenó a la Dirección del centro de reclusión que, dentro de los 6 meses siguientes, efectúe un estudio para determinar cuáles internos del “*ala norte*” pueden ser reubicados en las nuevas edificaciones del centro de reclusión, que no tienen sobrepoblación.

8. EXPEDIENTE T-4034058. EPMSC de Anserma (Caldas)

8.1. Acción de tutela:

Los peticionarios promovieron acción de tutela contra el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Anserma, para solicitar la protección de sus derechos a la vida digna y a la integridad personal.

Los actores afirmaron que el centro penitenciario tiene capacidad para 120 personas, pero las reclusas llegan casi al doble. Así mismo señalaron que carecen de sanitarios suficientes ya que sólo cuentan con 7 baterías sanitarias y 9 duchas para toda la población.

En consecuencia, pidieron al juez que prohíba el ingreso de nuevos internos a ese reclusorio.

8.2. Actuación procesal:

El Juzgado Penal del Circuito de Anserma admitió la tutela, notificó al EPMSC de Anserma y vinculó al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la USPEC, y al INPEC.

8.3. Respuesta de las entidades¹⁷:

- *EPMSC de Anserma*

El Director del EPMSC corroboró que el Establecimiento sobrepasa su capacidad. Señaló que el INPEC no es el responsable de la anterior situación, ya que únicamente se encarga de enviar a las autoridades judiciales la

¹⁷ La respuesta del Ministerio de Justicia y del Derecho no fue tomada en cuenta por el juez de instancia, pues fue extemporánea. Por esa misma razón no se reseña en estos antecedentes.

documentación que acredita el cumplimiento de los requisitos para las libertades condicionales y otros beneficios, siendo el responsable de concederlas o no, el juzgado de ejecución de penas correspondiente.

Señaló que el problema de hacinamiento penitenciario es de orden nacional, por el alto “*flujo de ingresos diarios a los establecimientos de reclusión*”, debido a la política criminal actual de Colombia.

- *INPEC*

De manera general, es la misma respuesta reseñada en el expediente T-3977802.

8.4. Decisiones de los jueces de instancia:

- *Primera instancia*

El Juzgado Único Penal del Circuito de Anserma **amparó** los derechos fundamentales de los accionantes a la salud, la dignidad humana, la seguridad social y a la resocialización. En consecuencia, ordenó:

Numeral 2: al Director del EPMSC, durante 4 meses, realizar las gestiones pertinentes ante el INPEC para trasladar el mayor número de internos posible.

Numeral 3: al Director del EPMSC, no recibir nuevos internos que provengan con órdenes de detención preventiva o encarcelamiento de municipalidades ajenas.

Numeral 4: a la USPEC, dentro de los 2 meses siguientes, realizar en el centro penitenciario estudios arquitectónicos y de ingeniería, para la ampliación, reestructuración, o remodelación de ésta, con el fin de aumentar la capacidad de albergue de internos.

Numeral 6: a las “*entidades obligadas*” a que en el término de un mes a partir de la notificación, realicen un informe sobre las gestiones realizadas.

- *Impugnación*

El **Director del EPMSC de Anserma** impugnó el fallo ya que las órdenes que le fueron impartidas, superan sus competencias institucionales. Solicitó al juez de segunda instancia que revoque la orden que prohíbe el ingreso de nuevos internos que provengan de despachos judiciales distintos a la jurisdicción territorial de ese lugar.

- *Segunda instancia*

La Sala Penal del Tribunal Superior de Manizales **confirmó parcialmente** la sentencia impugnada. En consecuencia, ordenó a las entidades vinculadas adelantar las medidas necesarias para que el EPMSC de Anserma efectúe el

traslado de internos para que no exceda la capacidad para la cual fue construido. También modificó los numerales 2° y 3° del fallo de primera instancia en torno a no especificar qué internos deben trasladarse. Finalmente, modificó el numeral 6°, relacionado con el tiempo que se da a las entidades, para rendir el informe al juzgado.

9. EXPEDIENTE T-4043750. Cárcel de San Vicente de Chucurí

9.1. Acción de tutela:

El Defensor Regional del Pueblo del Magdalena Medio, en representación de la población carcelaria del municipio de San Vicente de Chucurí, presentó acción de tutela, para solicitar la protección de los derechos a la dignidad, la integridad personal, la salud, la intimidad y la vida digna. La acción se dirigió contra el Ministerio de Justicia y del Derecho, el INPEC, la USPEC, la Cárcel Municipal de San Vicente de Chucurí y CAPRECOM EPS.

El agente oficioso señaló que el establecimiento carcelario está dotado con 2 celdas, ***“con una capacidad de 24 personas”***, pero en la actualidad hay 100 personas reclusas. Indicó que dadas esas condiciones, se generan *“riñas”* y propagación de virus y enfermedades constantemente.

Agregó que de conformidad con un oficio emitido por el Director del establecimiento carcelario, *“no se está prestando el servicio de consulta externa y odontológica, únicamente urgencias, en razón a que CAPRECOM no ha suscrito contrato con esta entidad”*.

Por lo anterior, solicitó al juez de tutela i) ordenar *“el traslado de la sobrepoblación, sin más demora que la que implique los trámites administrativos pertinentes”*; ii) establecer acciones administrativas y contractuales necesarias para que el penal cuente con los servicios *“médicos y odontológicos las 24 horas al día, incluyendo los sábados, domingos y festivos”*; iii) prohibir el ingreso de nuevos internos a ese reclusorio iv) ordenar la construcción *“de un nuevo centro carcelario y penitenciario y la ampliación de la capacidad del actual”*; y (v) proferir condenas *“en abstracto a los accionados por las condiciones indignas”* en las que se encuentran los reclusos.

9.2. Actuación procesal:

La Sala Penal del Tribunal Superior de Bucaramanga admitió la demanda y notificó al Ministerio de Justicia y del Derecho, al INPEC, a la USPEC, a la Cárcel Municipal de San Vicente de Chucurí y a CAPRECOM EPS.

9.3. Respuesta de las entidades¹⁸:

- *Ministerio de Justicia y del Derecho*

De manera general, es la misma respuesta reseñada en los expedientes anteriores.

9.4. Decisiones de los jueces de instancia:

- *Primera instancia*

La Sala Penal del Tribunal Superior de Bucaramanga **concedió** el amparo invocado en favor de la población carcelaria de San Vicente de Chucurí. Señaló que ante la falta de respuesta del Director del centro carcelario y de CAPRECOM EPS, “*brinda credibilidad*” a lo expresado por el agente oficioso. Por tanto dio por cierto que los internos no cuentan con servicios médicos al interior del penal, debido a “*situaciones de tipo administrativo y/o contractuales, aspectos que deben ser zanjados prioritariamente*”.

En consecuencia, ordenó al Director del INPEC, suspender la admisión de reclusos en ese penal, hasta tanto se supere el hacinamiento y adoptar las medidas necesarias para que al “*interior se presten los servicios médicos y odontológicos a los internos*”.

- *Impugnaciones*

(i) **El INPEC** de manera general repitió los argumentos presentados en las impugnaciones reseñadas previamente.

(ii) **El Director del EPMSC San Vicente de Chucurí** planteó similares argumentos a los esbozados por el INPEC. Agregó que “*el hacinamiento es un problema del Estado*”, por lo que se debe declarar la nulidad de lo actuado, para que se den órdenes a todas las entidades involucradas.

- *Sentencia de segunda instancia*

La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia **confirmó** el fallo apelado. Adicionalmente, exhortó al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la USPEC, al INPEC y a CAPRECOM EPS, para que en el ámbito de sus competencias verifiquen las condiciones de infraestructura y logística del EPMSC de San Vicente de Chucurí y adopten, en un término de 3 meses, las medidas que sean necesarias para garantizar la dignidad humana, la salud y la habitabilidad de la población carcelaria.

¹⁸ Las respuestas del Director del EPMSC de San Vicente de Chucurí y del Director General del INPEC no fueron tomadas en cuenta por el juez de instancia, pues fueron extemporáneas. Por esa misma razón no se reseñan en estos antecedentes.

10. EXPEDIENTE T-4046443. Cárcel Las Mercedes de Cartago

10.1. Acción de tutela:

El accionante interpuso acción de tutela para reclamar la protección de sus derechos a la dignidad humana y a la igualdad.

Expresó que ese centro de reclusión tiene capacidad para **450 internos y en la actualidad se encuentran 800**. Afirmó que el hacinamiento afecta los derechos de los internos, pues les impide acceder a los programas de resocialización. Señaló que no hay lugares para dormir dignamente y que no cuentan con baterías sanitarias suficientes para cubrir sus necesidades corporales.

En consecuencia, solicitó que no se reciban más internos y que se adelanten planes para darle un trato digno a los reclusos.

10.2. Actuación procesal:

El Juzgado 2º Civil del Circuito de Cartago admitió la demanda y vinculó al Ministerio de Justicia y del Derecho, al INPEC, al Departamento Nacional de Planeación, a la Defensoría del Pueblo, a la Gobernación del Valle del Cauca, a la Alcaldía de Cartago y a la USPEC.

10.3. Respuesta de las entidades:

- *Dirección EPMSC de Cartago*

La Directora del centro de reclusión afirmó que el número de internos aumentó debido al incremento de la criminalidad y a los cierres en otros penales en cumplimiento de órdenes de tutela. Por esa razón, el penal cuenta con 728 reclusos.

Planteó posibles soluciones al problema de sobrepoblación así: i) Sugirió que los sindicatos pasen a ser responsabilidad de los entes territoriales y que el INPEC, sólo se encargue de los condenados. ii) También propuso la implementación del beneficio de la vigilancia electrónica, entre otras. Por último, iii) formuló la necesidad de crear más cargos de jueces de ejecución de penas en el Distrito de Buga, ya que sólo existen dos despachos, que no dan abasto con las solicitudes de libertad por beneficio o cumplimiento de la pena.

En documento adicional informó que la cárcel tiene capacidad para 428 internos en 131 celdas, y alberga 733 reclusos. Cada celda cuenta con un sanitario y el servicio de acueducto y alcantarillado funciona bien en todo el penal.

Señaló que el centro de reclusión cuenta con planes de resocialización, consejos de disciplina, juntas de evaluación, trabajo, estudio o enseñanza, y

demás programas dirigidos a los internos. Resaltó los Convenios que el establecimiento ha realizado con el SENA, la Red Social de Apoyo, la Diócesis de Cartago, entre otras entidades, para reforzar los distintos esquemas de resocialización.

- *USPEC, INPEC y Ministerio de Justicia y del Derecho*

De manera general, son las mismas respuestas reseñadas en los expedientes anteriores. Sin embargo en esta ocasión el Ministerio de Justicia anexó un informe sobre una visita técnica realizada a la cárcel Las Mercedes en junio de 2009.

- *Gobernación del Valle del Cauca*

La Gobernación del Valle del Cauca explicó que no es responsable del manejo del sistema penitenciario y carcelario. Con todo, expresó que ha procurado brindar su apoyo, en particular, señaló que el lote donde está ubicada la cárcel es de propiedad del departamento. Así mismo informó que para la vigencia fiscal de 2013, se pre-aprobaron \$15.000.000 millones destinados a instalar un circuito cerrado de cámaras en la cárcel Las Mercedes. Por último precisó que se preparó una propuesta en conjunto con el Colegio de Abogados del Valle, para hacer brigadas jurídicas en las cárceles del departamento.

- *Departamento Nacional de Planeación*

El DNP expresó que no es de su competencia ejecutar obras encaminadas a la descongestión del sistema carcelario, ni contrarrestar el hacinamiento existente. Por tanto, excepcionó falta de legitimación en la causa por pasiva.

- *Alcaldía de Cartago*

La Alcaldía sostuvo que esa entidad no es competente para ordenar a la Rama Judicial o al Ministerio de Justicia y del Derecho abstenerse de recibir personas privadas de la libertad en la cárcel del circuito de Cartago. Por lo tanto, solicitó su desvinculación del presente proceso.

- *Personería Municipal*

El Personero informó que el centro penitenciario tiene capacidad para albergar 420 internos, pero se encuentran reclusos 728. Por tanto, evidenció una grave situación de hacinamiento que, sin embargo, advierte, no es atribuible al centro carcelario Las Mercedes, sino que es un problema estructural que debe ser afrontado desde diversas ópticas. Indicó que una de las soluciones que ha apoyado la Personería es la de solicitar a los jueces de ejecución de penas, libertades condicionales, prisiones domiciliarias, revisiones de procesos y demás medidas jurídicas encaminadas a sacar personal de las cárceles.

10.4. Decisiones de los jueces de instancia:

- *Primera instancia*

El Juzgado Segundo Civil del Circuito de Cartago **tuteló** los derechos fundamentales del actor y de todos los internos del EPMSC de esa ciudad, en atención al ECI existente. En consecuencia ordenó:

Numeral 2: al INPEC y al establecimiento de reclusión, abstenerse de recibir reclusos sindicados o condenados, por el término de tres meses. Plazo durante el cual deberá realizar las actuaciones administrativas tendientes a trasladar el personal condenado, para superar la situación de hacinamiento existente.

Numeral 3: a la USPEC, en coordinación con el INPEC y el Ministerio de Justicia, dentro de los tres meses siguientes, adoptar las medidas concretas y pertinentes para que no se vuelva a presentar hacinamiento en el centro de reclusión de Cartago, (adecuación física o construcción de un nuevo penal).

Numeral 4: al EPMSC de Cartago, en coordinación con la USPEC, el INPEC y el Ministerio de Justicia, para que dentro de los tres meses siguientes se adopten las medidas para contrarrestar el hacinamiento existente y garantizar la dignidad humana a los reclusos.

Numeral 5: al Municipio de Cartago, a la USPEC, al INPEC, al Ministerio de Justicia y al EPMSC de ese municipio, adoptar medidas específicas para garantizar a los reclusos la sanidad y la salubridad, el respeto por sus derechos fundamentales y afrontar el hacinamiento.

Numeral 6: a la Procuraduría y a la Defensoría asumir la responsabilidad de vigilar y adoptar las medidas que contribuyan a corregir el estado de cosas inconstitucional y garantizar los derechos fundamentales.

- *Impugnaciones*

(i) **La USPEC y el INPEC** impugnaron bajo los argumentos reseñados en los expedientes anteriores.

(ii) **La Alcaldía de Cartago** expresó que la cárcel Las Mercedes no depende del ente territorial, sino del INPEC. Por lo tanto, no le compete garantizar la vigilancia y conservación de la sanidad y salubridad de los internos del centro de reclusión.

(iii) **El Ministerio de Justicia y del Derecho** solicitó la revocatoria del fallo. Expresó que el cierre de los centros de reclusión, si bien procura conjurar afectaciones a derechos fundamentales, traslada la crisis a otros centros de reclusión aún no cerrados, sin que se realice una adecuada ponderación entre valores y derechos constitucionales.

De otro lado, censuró que el *a quo* haya ordenado a esa Cartera participar en las ampliaciones o construcciones de nuevos centros de reclusión, ya que esa misión se escapa de sus funciones legales y constitucionales.

(iv) **La Directora del EPMSC de Cartago** señaló que el juez sobrepasó el ámbito de competencias institucionales, pues desconoció que los servicios de salud no son prestados directamente por el INPEC. Además reiteró que el traslado de reclusos es competencia exclusiva del INPEC a nivel nacional.

- *Segunda instancia*

La Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Buga **revocó** el fallo recurrido y, en su lugar, declaró improcedente el amparo invocado. Señaló que hubo un fallo anterior que protegía los derechos de los reclusos de la cárcel Las Mercedes.

11. EXPEDIENTE T-4051730. EPAMS CAS de Palmira

11.1. Acción de tutela:

La Defensoría del Pueblo Regional Valle del Cauca, en representación de los internos del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Palmira, presentó acción de tutela contra el INPEC y el Ministerio de Justicia y del Derecho, para solicitar la protección de los derechos a la vida, a la salud, a la integridad personal y a la dignidad humana de los reclusos.

El funcionario informó que el referido centro penitenciario alberga **actualmente 2.029 internos, sin embargo, cuenta con una capacidad máxima de 1.254**. Por tanto los presos se encuentran hacinados en patios, celdas y pasillos. Igualmente, señaló que, mediante una visita que realizó a los patios 1, 2 y 3 del penal, pudo constatar la dramática situación que se vive en ese establecimiento.

11.2. Actuación procesal:

La Sala Única Laboral del Tribunal Superior de Buga admitió la demanda y notificó a la Penitenciaría Nacional de Palmira¹⁹.

11.3. Respuesta de las entidades:

- *Ministerio de Justicia y de Derecho*

De manera general, es la misma respuesta reseñada en el expediente T-3977802. Sin embargo, anexó un informe sobre una visita técnica que realizó a la cárcel de Palmira en junio de 2009 (para esa época el establecimiento ya presentaba un índice negativo de hacinamiento).

¹⁹ En ese mismo auto le solicitó pronunciarse sobre los hechos invocados y ordenó a su Director informar: ¿Cuál es el número de personas actualmente reclusas? ¿Si ese número se ajusta a la capacidad del penal? ¿Cuál es el porcentaje de hacinamiento existente?

- *EPAMS CAS de Palmira*

El Director del centro de reclusión expuso que la crisis carcelaria se empeoró con la entrada en vigencia de la Ley 1453 de 2011, la cual aumentó las penas de algunos delitos, pasando de un total de 93.387 internos en el país en julio de 2011 a 107.320 en abril de 2012. Así mismo, informó que ese establecimiento tiene capacidad para albergar a **1.257 presos, y cuenta con 2.417.**

Advirtió que ese ente no cuenta con la infraestructura para el cumplimiento de sus objetivos institucionales, pues los internos desbordan la capacidad física y humana de la cárcel.

Manifestó su preocupación por la situación de salud de los internos, más aún, porque existen casos positivos de tuberculosis y hepatitis, y los tratamientos para estas enfermedades son deficientes.

11.4. Decisiones de los jueces de instancia:

- *Primera instancia*

La Sala Cuarta de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Buga **concedió** el amparo de los derechos a la dignidad humana y a la salud de los reclusos del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Palmira. En consecuencia, ordenó al Ministerio de Justicia y al INPEC definir un plan de trabajo tendiente a ampliar el cupo penitenciario de la referida cárcel, para lo cual otorgó un plazo perentorio de 2 años, en el caso de remodelaciones y ampliaciones, o de 3 años si se trata de una obra nueva.

- *Impugnación*

El **Ministerio de Justicia y del Derecho** solicitó revocar el fallo, en tanto el juez de tutela no es competente para inmiscuirse en asuntos que son de política criminal en materia carcelaria.

- *Segunda instancia*

La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema **confirmó** la decisión. La sentencia se basó en lo dispuesto por el Auto 41 de 2011 de la Corte Constitucional que resolvió un incidente de desacato del fallo T-153 de 1998, el cual establece que debe darse cumplimiento a lo ordenado en esta tutela.

12. EXPEDIENTE T-4063994. Cárcel El Cunday de Florencia. Pabellón de mujeres

12.1. Acción de tutela:

El Personero de Florencia, en representación de las reclusas del EPMSC el Cunday de Florencia, Caquetá, interpuso acción de tutela reclamando la protección de los derechos a la vida, la dignidad humana, la salud y la integridad personal.

Expresó que ese centro de reclusión tiene capacidad **para 25 mujeres, máximo 50 según la infraestructura, y en la actualidad alberga 151, de las cuales 98 están cumpliendo pena y 50 son sindicadas.** Afirmó que el hacinamiento presentado en ese centro de reclusión afecta los derechos de las internas, ya que genera problemas de salud.

En consecuencia, solicitó ordenar al INPEC no recibir más internas, hasta tanto no se mejoren las condiciones de habitabilidad y se mitiguen los riesgos generados con la infraestructura actual.

12.2. Actuación procesal:

El Juzgado Tercero Penal del Circuito de Florencia admitió la demanda y vinculó al INPEC, a la EPMSC de Florencia, a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría Regional, al Congreso de la República, a la Rama Judicial, a la Gobernación de Caquetá, a la Alcaldía Municipal de Florencia, a la Fiscalía General de la Nación, a los Juzgados de Control de Garantías y de Ejecución de Penas, a la USPEC, a los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Justicia y del Derecho y al Departamento Nacional de Planeación.

Igualmente, ordenó al Director del EPMSC de Florencia, como medida provisional, abstenerse de recibir nuevas internas hasta tanto se resuelva el asunto de fondo.

12.3. Respuesta de las entidades²⁰:

- *EPMSC el Cunday de Florencia*

El Director del centro de reclusión expresó que la infraestructura actual del EPMSC permite la reclusión de 32 internas y en la *actualidad* alberga 142.

Además, indicó que se han adelantado las gestiones necesarias para evitar el hacinamiento, para lo cual solicitó al INPEC efectuar los traslados de algunas de las reclusas y se reunió con los jueces de ejecución de penas a fin de que los mismos prioricen las solicitudes de libertad provenientes del pabellón de mujeres de la cárcel El Cunday.

²⁰ Las respuestas de la Gobernación del Caquetá y del Ministerio de Hacienda no fueron tomadas en cuenta por el juez de instancia, pues fueron extemporáneas. Por esa misma razón no se reseñan en estos antecedentes.

- *Defensor Regional Caquetá*

El Defensor indicó que esa entidad ha constatado las condiciones en las cuales se encuentran reclusas las mujeres en el penal. Sostuvo que la única forma de solucionar esa situación es el traslado de las internas a otros centros, no obstante, lo anterior puede conllevar eventuales afectaciones al derecho a la unidad familiar.

- *Procuraduría Regional de Caquetá*

Esa entidad expresó que desde el año 2011 ha efectuado seguimientos a la situación carcelaria existente y, por ello, ha requerido varias veces al INPEC para que tome las medidas pertinentes.

- *USPEC, INPEC, DNP y Ministerio de Justicia y del Derecho*

De manera general, son las mismas respuestas reseñadas en los expedientes anteriores.

- *Juzgados de Ejecución de Penas de Florencia*

Los juzgados respondieron que su forma de aportar una solución al hacinamiento, es conceder las solicitudes de libertad condicional que realizan las reclusas o las instancias respectivas de la Fiscalía.

Informan que no ha realizado labores para verificar la situación de las reclusas, pues esta es función del INPEC y solicitan que se decrete una inspección judicial a la cárcel de Las Heliconias para verificar si allí hay disponibilidad para trasladar reclusas.

- *Alcaldía de Florencia*

La Alcaldía sostuvo que no hace parte del sistema nacional penitenciario, por lo tanto, solicitó su desvinculación de la presente acción de tutela.

12.4. Decisiones de los jueces de instancia:

- *Primera instancia*

El Juzgado 3º Penal del Circuito de Florencia **amparó** los derechos fundamentales de las internas del Pabellón de Mujeres del EPMSC de esa ciudad, debido a la comprobada situación de hacinamiento en la cual se encuentran. En consecuencia ordenó:

Numeral 2: al INPEC, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al DNP, en un término de 3 meses, efectuar un plan de construcción y refacción carcelario para garantizar que las internas estén reclusas en condiciones aptas para

lograr una vida digna. Para tal efecto dispuso que para el financiamiento que ello demande, el Gobierno debe efectuar las gestiones necesarias para que, en la actual vigencia fiscal y en las sucesivas, se incluyan las partidas requeridas, incorporadas además al Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones.

Numeral 3: al Ministerio de Justicia y del Derecho, al INPEC y al DNP realizar el Plan de Construcción y Refacción Carcelario del pabellón de mujeres en un término máximo de un año.

Numeral 4: al Director del EPMSC de Florencia, dentro de las 48 horas siguientes, solicitar el traslado de las internas a otros centros carcelarios.

- *Impugnaciones*

(i) El **Ministerio de Justicia y del Derecho** solicitó la revocatoria del fallo. Expresó que esa entidad no es competente para participar en las ampliaciones o construcciones de nuevos centros de reclusión, reiterándose en su falta de legitimación en la causa por pasiva.

(ii) El **DNP** expresó que no ha desconocido los derechos fundamentales invocados, máxime cuando dentro de su competencia no está la de aprobar los reglamentos internos de los centros de reclusión.

Señaló además que el juez de tutela no puede impartir órdenes tendientes a incluir partidas dentro del presupuesto, tal como lo señaló la Corte Constitucional en fallo T-173 de 1993.

Además, explicó que las partidas para la construcción y refacción carcelaria ya se apropian a través de la USPEC, entidad competente para gestionar lo necesario para la construcción y rehabilitación de la infraestructura carcelaria y penitenciaria.

(iii) El **INPEC** consideró que el *a quo* impartió órdenes que exceden sus competencias.

- *Segunda instancia*

La Sala Penal del Tribunal Superior de Florencia únicamente **modificó** el numeral 2° de la sentencia recurrida, para en su lugar, ordenar a la USPEC que, en un término de 3 meses, adelante las gestiones necesarias para la ejecución de los proyectos de adquisición, suministro y sostenimiento de los recursos físicos, técnicos y tecnológicos y de infraestructura necesarios para solucionar la problemática de hacinamiento en el centro de reclusión accionado.

13. EXPEDIENTE T-4074694. EPAMS de Itagüí

13.1. Acción de tutela:

Los accionantes promovieron acción de tutela contra el Ministerio de Justicia, las Direcciones General y Regional Noreste del INPEC, al Director y al Comandante de Vigilancia del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad EPAMS de Itagüí, para solicitar la protección de sus derechos a la dignidad humana y a la salud.

Los actores reclusos en los pabellones 4, 5 y 6 de ese establecimiento carcelario, señalaron que están hacinados, debido a que la capacidad física del lugar **es de 336 internos, pero se albergan 867**. Lo anterior genera problemas ya que los presos duermen en los pasillos y se presentan epidemias.

Igualmente, afirmaron que no cuentan con colchonetas ni útiles de aseo, no hay cupos para redimir las penas, ni suficientes guardias para la custodia, y los baños para asearse son insuficientes. Relataron que *"la alimentación es pésima y no existe intimidación en las visitas conyugales"*.

13.2. Actuación procesal:

Luego de un incidente de competencia, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín admitió la demanda y vinculó a la Presidencia de la República, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al DNP, al Defensor del Pueblo, al Superintendente Nacional de Salud, al Fiscal General de la Nación, a la USPEC, al Alcalde de Itagüí, al Gobernador de Antioquia, a la Secretaría Seccional de Salud y Protección Social de Antioquia, a la Personería de Itagüí y a la Defensoría Regional de Antioquia, para que se pronunciaran, si lo consideraban pertinente. Así mismo ordenó la práctica de una inspección judicial.

13.3. Respuesta de las entidades²¹:

- *Defensoría del Pueblo Regional Antioquia*

El Defensor señaló que la penitenciaría de Itagüí presenta un ostensible hacinamiento, lo que conlleva la transgresión de los derechos fundamentales alegados por los internos. Por tanto pide que se conceda la acción de tutela, pero se exima de responsabilidad a la Defensoría.

- *Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Justicia y del Derecho, INPEC, DNP, USPEC*

De manera general, son las mismas respuestas reseñadas en los expedientes anteriores.

²¹ La respuesta de la Superintendencia de Salud no fue tomada en cuenta por el juez de instancia, pues fue extemporánea. Por esa misma razón no se reseña en estos antecedentes.

- *Director del EPAMS de Itagüí*

El Director expresó que suspender la entrada de reclusos a la cárcel no es una medida efectiva en contra del hacinamiento, ya que, por ejemplo, los internos de la cárcel de Itagüí se vieron afectados por un fallo de tutela²² que ordenó el traslado de 661 internos de la cárcel El Pedregal a la de Itagüí. Por tanto, manifestó que el INPEC no puede dar una solución integral a la crisis carcelaria, pues ésta involucra a todas las entidades del Estado.

De otro modo, precisó que el servicio de salud es prestado en debida forma en el establecimiento penitenciario.

- *Personería de Itagüí*

La Personería expresó que las condiciones en la que se encuentran los internos son deplorables, dado el alto porcentaje de hacinamiento. Así mismo informa que no hay una infraestructura adecuada para la prestación del servicio alimentario y de salud en el penal.

- *Alcaldía de Itagüí*

La Alcaldía manifestó que no ha quebrantado los derechos fundamentales invocados, pues no es la entidad competente para la administración de los centros carcelarios.

- *Presidencia de la República*

La Presidencia de la República alegó una indebida vinculación de esa entidad al presente proceso, como quiera que no participó en los hechos que sirven de fundamento a la acción.

- *Fiscalía General de la Nación*

La Fiscalía señaló que no es competente para adoptar medidas relacionadas con el manejo de cárceles, por lo que pide ser desvinculada de la presente acción.

13.4. Decisiones de los jueces de instancia:

- *Primera instancia:*

La Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín **negó** el amparo solicitado por los reclusos. Sin embargo **instó** al Director de ese establecimiento y a la Directora Regional Noreste del INPEC a: i) reubicar a los internos que se encuentran en los pasillos; y ii) coordinar con el contratista de la alimentación

²² Se refiere al fallo de primera instancia proferido en la acción de tutela contenida en el expediente T-3927909.

el estricto cumplimiento de las dietas ordenadas por los médicos para algunos de los reclusos.

14. EXPEDIENTE T-4075719. Cárcel Villa Inés de Apartadó

14.1. Acción de tutela:

La Defensora de oficio de Orbey David Usuga Rojas, uno de los internos de la cárcel Villa Inés de Apartadó, instauró acción de tutela contra el INPEC, el Director de la referida cárcel y CAPRECOM EPS-S, para solicitar la protección de los derechos a la vida digna, la integridad personal y la salud de quienes están allí reclusos.

La Defensora precisó que el patio 2 de la Cárcel de Villa Inés tiene capacidad para **276 internos, pero el INPEC mantiene allí recluidas 576 personas**, a quienes agrupó indistintamente, sin diferenciar a los sindicados y de los condenados, o a las mujeres de los hombres. Señaló que cada celda está diseñada para 2 reclusos, no obstante, *"hoy se encuentran... siete u ocho"* en cada una.

Manifestó que los reclusos tienen problemas de salud severos; carecen de sanitarios suficientes y de un lugar apropiado para el suministro higiénico de alimentos; y no cuenta con servicio de agua potable y acueducto, por lo que se *"bañan con agua de un pozo"* de un *"sistema artesanal"* antiguo.

Relató que los niveles de hacinamiento generan enfermedades y *"brotes de violencia, situación que se agudiza durante los días de visita"*, porque la población del penal aumenta. Igualmente se indicó que *"el cuerpo de vigilancia y custodia y la parte administrativa del centro... no dan abasto para cuidar y atender a tantos reclusos"*.

En consecuencia, solicitó al juez de tutela: i) prohibir el ingreso de nuevos internos a ese reclusorio; y ii) ordenar a CAPRECOM EPS asignar un *"médico bacteriólogo, tres enfermeras, psicóloga, trabajadora social y odontóloga para la atención en salud que carecen los reclusos"*.

14.2. Actuación procesal:

El Juzgado 1º Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Apartadó admitió la demanda, ordenó notificar al INPEC, a la Cárcel Villa Inés y a CAPRECOM EPS-S, y vinculó al Ministerio de Justicia y del Derecho.

14.3. Respuesta de las entidades²³:

- *Ministerio de Justicia y del Derecho, INPEC*

De manera general, son las mismas respuestas reseñadas en los expedientes anteriores.

14.4. Decisiones de los jueces de instancia:

- *Primera de instancia*

El Juzgado 1° Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Apartadó reiteró el ECI declarado por la Corte Constitucional. Sin embargo, **declaró la improcedencia** de las pretensiones de la agente oficiosa, debido a que no se demostró un perjuicio irremediable en relación con la prestación del servicio de salud.

- *Impugnaciones*

La sentencia fue impugnada por el **Ministerio de Justicia y del Derecho**. Sin embargo, la Sala Penal del Tribunal Superior de Antioquia la rechazó, ya que quien interpuso el recurso carece de legitimidad para hacerlo y no presentó poder para actuar.

15. EXPEDIENTE T-4076529. Cárcel La Vega de Sincelejo

15.1. Acción de tutela:

El Personero Municipal de Sincelejo y el Defensor Regional del Pueblo de Sucre, en representación de los reclusos del EPMSC La Vega de Sincelejo, promovieron acción de tutela contra el INPEC, para solicitar la protección de los derechos a la dignidad humana, la integridad personal, la salud, la igualdad y la vida de éstos.

Los agentes oficiosos aseveraron que el centro de reclusión tiene capacidad para **520 reclusos, y en la actualidad hay una sobrepoblación de 1.192**, que genera proliferación de enfermedades y disturbios. Agregaron que los internos *“se han visto obligados a vivir en condiciones infrahumanas, tales como dormir en los pasillos, en los baños, escaleras e incluso amontonados unos sobre otros”*.

Indicaron que debido al cierre temporal del centro penitenciario de Magangué, Bolívar, se han trasladado gran número de capturados en el Departamento a la cárcel La Vega, *“situación que ha contribuido al aumento”* de la población carcelaria.

²³ La respuesta de CAPRECOM EPSS no fue tomada en cuenta por el juez de instancia, pues fue extemporánea. Por esa misma razón no se reseña en estos antecedentes.

En consecuencia, pidieron al juez i) prohibir el ingreso de nuevos internos a ese reclusorio; y ii) realizar un informe mensual sobre el número de reclusos que se encuentran detenidos en dicho establecimiento y otro *“acerca de las medidas que se tomen para disminuir el hacinamiento carcelario”*.

15.2. Actuación procesal:

El Juzgado 2° Penal del Circuito de Sincelejo admitió la demanda, notificó al INPEC y al EPMSC La Vega de Sincelejo y vinculó a CAPRECOM EPS-S, al Municipio de Sincelejo y al Departamento de Sucre.

15.3. Respuesta de las entidades:

- *INPEC*

De manera general, es la misma respuesta reseñada en los expedientes anteriores.

- *CAPRECOM EPS*

El Director Territorial de la EPS adujo que los casos de epidemias al interior del centro de reclusión, no se han dado por falta de atención oportuna, si no por el hacinamiento que presenta ese centro carcelario.

Igualmente, expresó que en una reunión realizada con el Comité de Derechos Humanos del establecimiento penitenciario, se acordó *“mejorar el servicio de salud, con la red de mediana y alta complejidad en especial las citas con especialistas, realizar brigadas de optometría y mejorar la entrega de medicamentos, lo cual se está cumpliendo de acuerdo al cronograma”*.

- *EPMSC de Sincelejo.*

La Directora del establecimiento señaló que la solución al problema *“requiere de una asignación presupuestal que está sujeta al Ministerio de Hacienda y a las normas que regulan el tema presupuestal”*. Señaló además que la responsabilidad del hacinamiento y de la atención integral en salud de los reclusos *“no recae única y exclusivamente sobre el INPEC, es un problema de Estado”*. Por tanto pidió vincular a otras entidades del Estado.

- *Alcaldía de Sincelejo*

La Alcaldía pidió que se la exonerara de toda responsabilidad dado que, de conformidad con sus funciones, ha cumplido con lo señalado en el Plan de Desarrollo Municipal 2012-2013, relacionado con *“el proyecto de apoyo para el sostenimiento de la población carcelaria de la VEGA”*. Adujo que dentro del presupuesto municipal apropió *“\$30.000.000, con el objeto de amparar la contraprestación para dicho centro penitenciario, consistente en dotación de elementos de higiene y aseo para los internos; así como un rubro destinado a sobresueldos de los empleados de dicho establecimiento”*.

15.4. Decisiones de los jueces de instancia:

- *Primera instancia*

El Juzgado 2° Penal del Circuito de Sincelejo **amparó** los derechos fundamentales de los internos. Y en consecuencia ordenó: i) a la Directora de dicha cárcel abstenerse de recibir reclusos; ii) al INPEC, trasladar los internos a los cuales se les adelante la actuación penal por parte de autoridad judicial ajena al Distrito de Sincelejo; y iii) a CAPRECOM y al INPEC tomar las medidas necesarias para el acondicionamiento del lugar donde prestan el servicio de salud.

De igual forma, exhortó al Municipio de Sincelejo, al Departamento de Sucre y al INPEC, para que gestionen, ante los organismos pertinentes, la creación de nuevas estructuras físicas dentro del centro penitenciario y carcelario La Vega.

- *Impugnación*

La **Directora del EPMSC La Vega** de Sincelejo y el **INPEC** impugnaron la sentencia, exponiendo argumentos similares a los presentados en los escritos de contestación.

- *Segunda instancia.*

La Sala Penal del Tribunal Superior de Sincelejo confirmó la decisión.

16. EXPEDIENTE T-4076646. EPMSC de Anserma (Caldas)

16.1. Acción de tutela:

Los accionantes interpusieron acción de tutela contra el EPMSC de Anserma, Caldas, para solicitar la protección de sus derechos a la salud, vida digna y ambiente sano.

Los actores afirmaron que el centro penitenciario: (i) tiene capacidad para albergar **128 personas en tres patios y en la actualidad sobrepasan los 260 internos, para un 110 % de hacinamiento**; y (ii) carece de la infraestructura necesaria, pues no cuenta con servicios sanitarios suficientes ni con espacios de movilidad dignos.

En consecuencia, pidieron que se prohíba el ingreso de nuevos internos a ese reclusorio.

16.2. Actuación procesal:

El Juzgado Penal del Circuito Anserma, Caldas, admitió la tutela, notificó al EPMSC y vinculó al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la USPEC y al INPEC, para que intervinieran en el asunto de la referencia.

16.3. Respuestas de las entidades²⁴:

- *USPEC*

De manera general, es la misma respuesta reseñada en los expedientes anteriores.

- *EPMSC de Anserma*

El Director de dicho establecimiento corroboró que la Cárcel de Anserma sobrepasa su capacidad en más del 103% de hacinamiento. No obstante, señaló que el INPEC no es el responsable de esa situación, pues el problema de hacinamiento penitenciario es de orden nacional, por el alto flujo de ingresos diarios a los establecimientos de reclusión que genera la política criminal actual en Colombia.

16.4. Decisiones de los jueces de instancia:

- *Primera instancia:*

El Juzgado Único Penal del Circuito de Anserma **amparó** los derechos fundamentales de los accionantes. En consecuencia ordenó:

Numeral 2: al Director del EPMSC realizar las gestiones pertinentes ante el INPEC para trasladar el mayor número de internos posible.

Numeral 3: al Director del EPMSC no recibir nuevos internos que provengan con órdenes de detención preventiva o encarcelamiento de municipalidades ajenas.

Numeral 4: a la USPEC realizar en el centro penitenciario estudios arquitectónicos y de ingeniería, para la ampliación, reestructuración, o remodelación de ésta, con el fin de aumentar la capacidad de albergue de internos.

Numeral 6: a las *entidades obligadas* a que en el término de un mes a partir de la notificación, realicen un informe sobre las gestiones realizadas.

²⁴ La respuesta del Ministerio de Justicia y del Derecho no fue tomada en cuenta por el juez de instancia, pues fue extemporánea. Por esa misma razón no se reseña en estos antecedentes.

- *Impugnaciones*

(i) Los **accionantes** impugnaron el fallo al considerar que el *a quo* no tomó las medidas necesarias para solucionar el asunto, ya que debió haber prohibido el ingreso de otros internos.

(ii) El **Director del Establecimiento** solicitó al juez de tutela abstenerse de prohibir el ingreso de nuevos internos que provengan de despachos judiciales distintos a la jurisdicción territorial de Anserma, ya que esto pondría en aprietos a las autoridades judiciales.

(iii) **La USPEC** impugnó el fallo de manera extemporánea.

- *Segunda Instancia*

La Sala Penal del Tribunal Superior de Manizales **confirmó** parcialmente el fallo. En consecuencia, ordenó: i) a las entidades vinculadas en la acción adelantar las medidas necesarias para que el EPMSC de Anserma efectúe el traslado de internos y el mismo quede con el numero estricto para la cual fue construido; y ii) modificar el numeral 4° en el entendido que también se ordena a la USPEC realizar las acciones pertinentes y conducentes de su competencia.

17. EXPEDIENTE T-4076801. Cárcel de Roldanillo (Valle del Cauca)

17.1. Acción de tutela:

Los accionantes promovieron acción de amparo contra el INPEC y la Cárcel San Sebastián de Roldanillo, para solicitar la protección de sus derechos a la salud, vida e integridad personal.

Los actores afirmaron que el centro penitenciario **tiene capacidad para albergar 96 personas y en la actualidad sobrepasan los 187 internos**. Precisaron que no cuentan con servicios sanitarios suficientes, el agua escasea y los espacios de movilidad son nulos. Por esa razón están propensos a contagiarse de enfermedades y los servicios de salud son precarios.

En consecuencia, pidieron al juez prohibir el ingreso de nuevos internos a ese reclusorio, entre otras pretensiones.

17.2. Actuación procesal:

El Juzgado Penal del Circuito de Roldanillo admitió la acción de tutela y vinculó a la Personería Municipal, a los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y Justicia y del Derecho, a la Defensoría del Pueblo y a la USPEC, para que intervinieran en el asunto.

17.3. Respuesta de las entidades:

- *Personero Municipal de Roldanillo*

La Personería Municipal solicitó su desvinculación del proceso, al señalar el hacinamiento se debe a hechos de carácter administrativo, que sólo puede resolver el INPEC. Explicó que dentro de sus funciones ha realizado acompañamientos a los reclusos.

- *EPMSC San Sebastián*

El Director de dicho establecimiento informó que la capacidad de albergar internos es de 97 y actualmente tiene 194. Así mismo, señaló que han instalado reclusos en los salones de clases, de sistemas y la biblioteca, por lo que se han afectado los programas de reinserción social.

Respecto a los servicios de salud, indicó que el encargado de prestar su atención es CAPRECOM, entidad que dispuso un auxiliar de enfermería para la atención del centro penitenciario.

- *INPEC, USPEC, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Gobernación del Valle del Cauca*

De manera general, son las mismas respuestas reseñadas en los expedientes anteriores.

- *Defensor del Pueblo Regional del Valle del Cauca.*

El Defensor señaló que el referido establecimiento carcelario presenta hacinamiento que vulnera los derechos fundamentales de los internos. Por ello pide al Juez conceder el amparo solicitado.

- *Alcaldía de Roldanillo*

La Alcaldía pidió ser desvinculada de la acción, ya que no tiene competencia para resolver el asunto planteado.

17.4. Decisiones de los jueces de instancia:

- *Primera instancia*

El Juzgado Penal del Circuito de Roldanillo **amparó** los derechos a la salud y la vida, de los accionantes indicando que se les causa una grave y palmaria afectación. Por tanto ordenó: i) cerrar el establecimiento penitenciario demandado de manera temporal, por un período de 6 meses o hasta se llegue al tope mínimo para el cual se encuentra diseñado, o se realicen las adecuaciones logísticas para ampliar su capacidad; ii) conminar al INPEC, al Ministerio de Justicia y del Derecho y a la USPEC, para que de manera

conjunta ejecuten decisiones para menguar el problema de hacinamiento; y iii) a la Dirección del penal, realizar las gestiones para garantizar el derecho a la salud de los internos.

- *Impugnaciones*

(i) El **INPEC**, la **USPEC** y el **Ministerio de Justicia y del Derecho** impugnaron el fallo, reiterando las razones que fueron reseñadas en expedientes anteriores.

(ii) La Directora del **Centro Penitenciario de Roldanillo** solicitó revocar la sentencia de primera instancia e indicó que se debe ordenar a todas las entidades estatales competentes, realizar acompañamiento en la solución del problema de hacinamiento.

- *Segunda instancia*

La Sala de Decisión Constitucional del Tribunal Superior de Buga **confirmó** el fallo.

18.EXPEDIENTE T-4694329. Cárcel de Villavicencio

18.1. Acción de tutela:

El actor interpuso acción de tutela contra el **INPEC** y la **Cárcel de Villavicencio** para solicitar la protección de sus derechos fundamentales a la vida digna y a la salud.

El accionante describió que la prestación del servicio de salud es deficiente, que en el penal existe "*un hacinamiento del 100%*" y que el agua no es suministrada en cantidades suficientes para suplir las necesidades básicas de los internos. Explica que el agua sólo es suministrada en los siguientes horarios: 4 a 5 am, 10 a 11 am y 4 a 5 pm.

También indicó que se vulnera el derecho al debido proceso de los reclusos, ya que las solicitudes de redención de penas, libertad condicional y otras se demoran mucho en ser resueltas por los jueces de ejecución de penas.

Por tanto solicitó al juez de tutela, ordenar el adecuado funcionamiento del servicio de salud y de agua potable. Así como, la evacuación de las solicitudes de beneficios y libertad represadas.

18.2. Actuación procesal:

El Juzgado 3 de Familia de Villavicencio admitió la acción de tutela y vinculó a la Procuraduría y a la Defensoría Regionales del Meta.

18.3. Respuestas de las entidades:

- *Procuraduría Regional del Meta*

La Procuraduría Regional propuso la excepción por falta de legitimación en la causa por pasiva, ya que la acción de tutela no está dirigida contra esa entidad.

- *Defensoría Regional del Meta*

La Defensoría Regional indicó que los hechos narrados por el accionante son, en su mayoría, ciertos. Por tanto, coadyuva las pretensiones de la demanda, en especial la referida a la prestación del servicio de salud.

- *Director de la Cárcel de Villavicencio*

El Director de la Cárcel afirmó que ese EPMSC no ha vulnerado ningún derecho fundamental de los reclusos. Explicó que la responsabilidad de la prestación de los servicios de salud a la población reclusa es de la USPEC y CAPRECOM EPS-S.

Así mismo, señaló que cuentan con un servicio de acueducto y alcantarillado prestado por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Villavicencio EAAV. Tal servicio se presta a través de electrobombas que toman el recurso de un pozo de 56 metros de profundidad. Argumentó que los horarios para la prestación del servicio de agua deben ser restringidos, porque de lo contrario, se desabastecería el pozo y podrían dañarse las electrobombas.

Anexó los informes y análisis realizados al servicio de agua potable, y el acta en donde constan los acuerdos logrados en una huelga de hambre que adelantaron los internos.

- *Ministerio de Salud*

El Ministerio solicitó que se declare la carencia actual de objeto, ya que CAPRECOM EPS-S ha prestado los servicios de salud requeridos por los internos de la Cárcel de Villavicencio.

18.4. Decisiones de instancia:

- *Primera instancia*

El Juzgado 3° de Familia del Circuito de Villavicencio **negó** las pretensiones de la acción de tutela al no encontrar configurado un perjuicio irremediable. Explicó que no se probó que alguno de los internos necesitara un tratamiento médico urgente o que se hayan hecho múltiples solicitudes a los jueces de ejecución de penas. Frente al abastecimiento de agua, el juez manifestó que el mismo es restringido debido al uso que los internos hacen del líquido. El fallo no fue impugnado.

Síntesis de Hechos, Pretensiones e Intervenciones

3. De manera general todas las acciones de tutela denuncian la violación sistemática de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad en el país. El principal reclamo se relaciona con las condiciones de reclusión que se ofrecen en las cárceles, descritas por los inconformes como “inhumanas”, “tortuosas” y “violatorias de la dignidad humana”.

Las acciones de tutela se centran en temas como (i) el hacinamiento; (ii) las condiciones sépticas e inhumanas en las cuales se encuentran reclusos, debido principalmente a la deficiente infraestructura y sus efectos en las condiciones sanitarias; (iii) la falta de servicios asistenciales de salud; (iv) la imposibilidad de realizar actividades tendientes a su resocialización, dada la sobrepoblación carcelaria existente; (v) la falta de intimidad en el desarrollo de las visitas conyugales; y (vi) la reclusión conjunta e indistinta de las personas sujetas a medidas de aseguramiento privativas de la libertad y aquellas condenadas.

4. Las pretensiones se dirigieron, principalmente, a que los jueces constitucionales ordenaran a los diferentes centros de reclusión: (i) abstenerse de permitir el ingreso de nuevos reclusos cuando se exceda la capacidad de los penales; (ii) trasladar internos a otros establecimientos penitenciarios; (iii) realizar mejoras estructurales dentro de los centros penitenciarios para alcanzar condiciones dignas de vida; y (iv) mejorar la prestación de los servicios de salud, sanitarios, de agua potable y de alimentación.

5. La situación de **hacinamiento** y las condiciones de indignidad denunciadas fueron acreditadas a través de diversos documentos allegados, entre otros, por la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, las Personerías Municipales y los despachos judiciales, que efectuaron inspecciones judiciales a las cárceles.

Se pudo establecer la capacidad de los centros de reclusión y su cobertura real, así²⁵:

Tabla 2. Capacidad y cobertura de los establecimientos de reclusión accionados

Establecimiento	Capacidad real	Cobertura real	% de Hacinamiento ²⁶
Cárcel Modelo de Bucaramanga	750	3.246	332.8%
Cárcel La 40 de Pereira	676	1.674	147.6%
EPMSC de Santa Rosa de Cabal	121	233	92.5%
EPMSC El Pedregal de Medellín (pabellón de hombres)	1.129	1.416	25.4%
Cárcel Modelo de Bogotá	2.850	7.230	153.6%
Penitenciaria de Cúcuta	1.270	2.600	104.7%
EPMSC de Anserma	128	260	103.1%
Cárcel de San Vicente de	24	100	316.6%

²⁵ Cifras aproximadas y vigentes al momento de la presentación de los informes o documentos.

²⁶ Para calcular el hacinamiento se utilizó la siguiente fórmula: $(\text{cobertura real} - \text{capacidad real}) \times 100 = \%$ capacidad real

Establecimiento	Capacidad real	Cobertura real	% de Hacinamiento ²⁶
Chucurí			
Cárcel de las Mercedes de Cartago	412	728	76.6%
Cárcel de Palmira	1.254	2.029	61.8%
Cárcel El Cunday de Florencia (pabellón de mujeres)	25	151	504%
EPMSC de Itagüí	360	864	140%
Cárcel de Villa Inés de Apartadó	276	576	108.6%
Cárcel La Vega de Sincelejo	520	1.192	129.2%
Cárcel de Roldanillo	98	187	90.8%
Cárcel de Villavicencio	1003	1621	61.6%

6. Al momento de ofrecer respuestas, algunas de las entidades accionadas y vinculadas, como la Presidencia de la República, los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Justicia y del Derecho y de Salud, el Departamento Nacional de Planeación, la Fiscalía General de la Nación, los entes territoriales y los Directores de los Centros de Reclusión, solicitaron su desvinculación por falta de legitimación en la causa por pasiva.

Lo anterior debido a que propusieron su incompetencia para administrar los distintos establecimientos penitenciarios y carcelarios, ordenar traslados de reclusos o brindar servicios de salud. En igual sentido, señalaron que la competencia para dar solución a los reclamos de los reclusos está en cabeza de del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, en adelante INPEC, y de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, en adelante USPEC.

7. En torno al hacinamiento, el Director Nacional y algunos de los Directores Regionales del INPEC explicaron que la capacidad carcelaria del país es de **75.726 cupos y en la actualidad se albergan 117.000 internos aproximadamente**. Sostienen que la solución al problema de hacinamiento carcelario no se obtiene únicamente con el cierre de los centros penitenciarios y carcelarios, y/o con el traslado de reclusos, pues ello lleva a afectar la seguridad, el bienestar general y los derechos de los internos de otros establecimientos.

Los Directores explicaron que el incremento de la población carcelaria tiene varias causas, dentro de las cuales se destaca el aumento en la imposición de medidas de aseguramiento privativas de la libertad y el “*populismo punitivo*”²⁷.

En igual sentido, afirmaron que es necesaria la participación activa del Gobierno, el Congreso, los Ministerios, la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura, entre otros entes, para construir una verdadera política criminal y fijar reales parámetros que permitan reducir la

²⁷ Con esta expresión la mayoría de intervinientes se refiere a la producción “desmesurada” de leyes que aumentan penas o tipifican nuevas conductas como punibles, como consecuencia de la presión de la opinión pública y/o de los cálculos populistas de algunos sectores.

población carcelaria. Para lograrlo resaltaron la posibilidad de aumentar el uso de mecanismos de vigilancia alternativos, diferentes a la medida de aseguramiento privativa de la libertad.

Igualmente, el INPEC manifestó que la USPEC tiene dentro de sus funciones gestionar la ejecución de proyectos de adquisición, suministro y sostenimiento de los recursos físicos, técnicos y tecnológicos, y de infraestructura necesarios para el funcionamiento del sistema penitenciario y carcelario. Para ello se suscribió con esa entidad un contrato por valor aproximado de \$1'734.673.766,80.

Por su parte, la USPEC afirmó que no es la entidad competente para ordenar el cierre de centros penitenciarios, ni el traslado de reclusos, al ser éstas, competencias del INPEC. Expuso que se trata de un organismo creado únicamente para brindar apoyo logístico y administrativo en lo que respecta al funcionamiento de los servicios penitenciarios a cargo del INPEC.

8. En cuanto al **derecho a la salud**, CAPRECOM EPS-S indicó que los servicios asistenciales de salud comprendidos en el Plan Obligatorio de Salud POS, son brindados en los diferentes centros de reclusión de forma oportuna y mediante el personal idóneo.

Así mismo, adujo que la adecuación de los **servicios sanitarios y la calidad del agua** de las penitenciarías y las cárceles es una función propia del INPEC.

9. En la mayoría de fallos de instancia se ampararon los derechos fundamentales de la población carcelaria, algunos de ellos sustentados en el Estado de Cosas Inconstitucional -en adelante ECI-, previamente declarado por esta Corte, mediante la **Sentencia T-153 de 1998**.

De manera general, las órdenes fueron: (i) el cierre temporal de los establecimientos carcelarios, hasta tanto se supere el hacinamiento en cada centro de reclusión; (ii) el traslado de reclusos a penales distintos; (iii) el mejoramiento de la infraestructura carcelaria en el país, en especial, la relacionada con los servicios sanitarios de los centros de reclusión; y (iv) el mejoramiento en la prestación de los servicios de salud.

También hubo algunas órdenes relacionadas con la separación de las personas privadas de la libertad por una medida de aseguramiento, de aquellas que están cumpliendo una condena. Otras exigían la adopción de medidas estructurales para afrontar y superar el hacinamiento carcelario.

En algunos otros casos, las tutelas fueron negadas por aspectos como el incumplimiento del requisito de subsidiariedad de la acción de tutela, en tanto los accionantes no habían efectuado peticiones previas, o porque se consideró que la vía idónea era el incidente de desacato por incumplimiento de la **Sentencia T-153 de 1998**.

C. Actuaciones en sede de Revisión

Mediante auto del 20 de mayo de 2015, la Sala Quinta de Revisión de Tutelas decidió solicitar información para la solución del presente proceso a las Comisiones Primeras de Senado y Cámara de Representantes, al Ministerio de Justicia y del Derecho y a la Defensoría del Pueblo.

A través de esa misma providencia suspendió los términos para fallar, entretanto se aportaba y analizaba la información solicitada.

La información fue remitida por las entidades referidas, y enviada a este despacho por la Secretaría General de la Corte Constitucional, mediante oficios del 17 y 23 de junio de 2015, y será referida continuamente en la parte considerativa de esta providencia.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. Esta Corporación es competente para examinar, en Sala de Revisión, los asuntos de la referencia que han llegado a su conocimiento, al tenor de lo dispuesto en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Asunto objeto de revisión y problema jurídico

2. Los accionantes reclamaron la intervención del juez constitucional para la protección de sus derechos fundamentales, los cuales estiman vulnerados como consecuencia de las condiciones de reclusión a las que se han visto sometidos en 16 establecimientos penitenciarios. Solicitan medidas de intervención orientadas básicamente a mejorar los servicios prestados y a la reducción de la sobrepoblación; las pretensiones más regulares sobre este último aspecto fueron la imposición de restricciones al ingreso de reclusos y el traslado de algunos de ellos hacia otras cárceles.

Las autoridades públicas accionadas y vinculadas se manifestaron, en su mayoría, alegando la imposibilidad de ofrecer una solución a los problemas de la vida carcelaria, con ocasión del carácter estructural de los mismos. Recalaron que las posibles estrategias de acción particular, frente a los centros penitenciarios, se tornan inocuas, pueden agudizar la crisis y trasladar las dificultades, a otras cárceles en desmedro de los derechos fundamentales de otros internos.

3. Conforme lo anterior, no obstante los reclamos constitucionales tienen fundamento en situaciones de hecho que tienen lugar en establecimientos penitenciarios, e incluso en patios específicos de aquellos, las dificultades por las que atraviesan los internos tienen causas que trascienden la dinámica de cada una de las cárceles comprometidas, y se extienden, a nivel nacional, al Sistema Carcelario y Penitenciario, como puede establecerse de las

intervenciones de los accionantes y las entidades vinculadas, como del material probatorio recaudado en sede de revisión.

En este proceso se ha demostrado la afectación de los derechos fundamentales de cerca de 24.107 reclusos²⁸, de los 117.000 aproximados en todo el país; por lo que se ha acreditado el impacto negativo de las condiciones de reclusión en los derechos fundamentales de un aproximado de **20.60%**²⁹ de la población privada de la libertad.

En términos de establecimientos penitenciarios y carcelarios, en el presente caso se estudia la situación de 16, de 137 centros de reclusión en el país; esto es de un **11,67%**³⁰ de aquellos, distribuido en diferentes zonas del país (norte, occidente, oriente, centro y sur). Lo anterior, permite constatar que la presente decisión tiene un **impacto representativo** sobre la población carcelaria y penitenciaria en Colombia, máxime si se consideran las apreciaciones sobre la extensión de esta situación a las demás cárceles.

4. Establecida la discusión constitucional que promueven los expedientes acumulados, y la unidad de materia a la que responde este análisis, como la existencia de un estado de cosas inconstitucional declarado en la **Sentencia T-388 de 2013**, conviene dilucidar en esta oportunidad, (i) si los derechos fundamentales de los actores se encuentran comprometidos por las condiciones de reclusión a las que se encuentran sometidos; (ii) si es suficiente la emisión de una orden judicial que comprometa a los accionados, particularmente considerados, o si es necesaria la gestión de un conjunto sistemático y coordinado de acciones para contener la vulneración de los derechos de los accionantes; y, de contera, (iii) si se verifican actualmente las condiciones que generaron la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional en el Sistema Penitenciario y Carcelario del país en 2013.

De tal modo las consideraciones expuestas en lo sucesivo contendrán dichos elementos, sin que respondan necesariamente al orden en que se han relacionado.

Esquema de la presentación y metodología para resolver

5. Visto todo lo anterior, la Sala Quinta de Revisión de Tutelas estima conveniente que la decisión que se tome en el presente proceso consulte a las entidades que intervienen en las diferentes etapas de la **política criminal**, desde su formulación hasta su monitoreo, vigilancia y control, para ajustar las órdenes que se dicten, a las competencias atribuidas constitucional y legalmente a cada entidad. Ello con el fin de lograr un grado de eficacia

²⁸ Esta cifra se obtiene sumando la capacidad real de cobertura de los 16 establecimientos carcelarios y penitenciarios que están siendo accionados en el presente proceso. Las cifras son aproximadas, pues son las presentadas en las respectivas respuestas de las diversas entidades.

²⁹ $X = \frac{24.107 \times 100}{117.000}$

³⁰ $X = \frac{16 \times 100}{137}$

mayor de las órdenes dictadas por la Corte Constitucional y facilitar el seguimiento al cumplimiento de las mismas.

6. Teniendo presente el enfoque sobre la **política criminal** como punto de acción y el **impacto representativo** de la presente decisión, la Sala Quinta de Revisión de Tutelas encuentra que la contribución de esta sentencia estará centrada en la adopción de medidas concretas que dinamicen algunos elementos de la política criminal, y permitan, a su vez, crear incentivos institucionales que den mayor sostenibilidad a las medidas adoptadas para superar el ECI en el sistema carcelario y penitenciario que la Corte Constitucional adoptó en **Sentencia T-388 de 2013**, especialmente. Para lograr lo anterior, la Sala adoptará la siguiente **metodología**.

En *primer lugar*, identificará y describirá una a una las **problemáticas comunes** a las acciones de tutela aquí estudiadas, bajo los siguientes ítems: i) política criminal inconstitucional, ii) hacinamiento y otras causas de violación masiva de derechos, iii) reclusión conjunta de condenados y sindicados, iv) deficiente sistema de salud en el sector penitenciario y carcelario, e v) inadecuadas condiciones de salubridad e higiene en el establecimiento penitenciario y en el manejo de alimentos.

En *segundo lugar*, a partir de los informes solicitados por esta Corte³¹ y de los diversos diagnósticos que se han realizado de la situación carcelaria y penitenciaria, se identificarán sus **principales causas**.

Así, en *tercer lugar*, la Sala Quinta presentará las **soluciones concretas**, que a su juicio, permitirán dinamizar algunos elementos de la política criminal, lo que a su vez, contribuirá a la superación del ECI en el sistema carcelario y penitenciario colombiano.

Por *último*, la Sala entrará a definir atribuciones y competencias relacionadas con el **seguimiento al cumplimiento** de las órdenes dadas.

7. Sin embargo, toda vez que el Estado de Cosas Inconstitucional ha tenido una evolución histórica, a través de los pronunciamientos sobre sus efectos frente a los derechos de las personas reclusas, conviene preliminarmente esclarecer, sobre todo, los lineamientos expuestos en las sentencias hito (T-153/98 y T-388/13). En ellas fueron identificadas y desarrolladas con amplitud las problemáticas y las principales causas de la violación masiva de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en Colombia, por lo que resultan pertinentes y relevantes para efectos del desarrollo de esta providencia.

Por tal motivo, es imperioso reseñar el **marco jurisprudencial**, respecto de lo elaborado hasta el momento, en especial por este Tribunal Constitucional en las **Sentencias T-153 de 1998 y T-388 de 2013**. En concordancia con lo anterior, es necesario también constatar que en el presente proceso se dan los

³¹ Mediante el Auto del 20 de mayo de 2015, proferido por la Sala Quinta de Revisión de Tutelas.

elementos para *reiterar el ECI* en ellas decretado.

8. Por tal motivo, es imperioso reseñar el *marco jurisprudencial*, respecto de lo elaborado hasta el momento, en especial por este Tribunal Constitucional en las **Sentencias T-153 de 1998 y T-388 de 2013**. En concordancia con lo anterior, es necesario también constatar que en el presente proceso se dan los elementos para *reiterar el ECI* en ellas decretado.

Marco Jurisprudencial: Sentencias T-153 de 1998 y T-388 de 2013

9. Frente a las situaciones expuestas en las acciones de tutela acumuladas, esta Corte se ha pronunciado con anterioridad en casos similares³². En especial, mediante las **Sentencias T-153 de 1998³³ y T-388 de 2013³⁴**, en las cuales la Corte Constitucional declaró la existencia de un **Estado de Cosas Inconstitucional (ECI)** “*en las prisiones*” y en el “*Sistema Penitenciario y Carcelario*”, respectivamente.

En dichas sentencias esta Corporación evidenció fallas de carácter estructural que requieren de la colaboración armónica de las entidades del Estado, para lograr su superación. Así mismo, estas dos sentencias son importantes referentes jurisprudenciales a partir de los cuales se ha diagnosticado y comprendido la problemática carcelaria y penitenciaria del país, en especial, por parte del juez constitucional.

10. En efecto, la **Sentencia T-153 de 1998³⁵**, después de realizar un análisis histórico del fenómeno de la ocupación carcelaria en el país, identificó como uno de los focos de acción contra la sobrepoblación, entre otros, la necesaria adecuación de la *infraestructura física* del sistema penitenciario y carcelario de la época³⁶.

Casi 15 años después, la **Sentencia T-388 de 2013**, reconoció que los esfuerzos en la creación de una infraestructura penitenciaria que ampliara la cobertura fueron, en su mayoría, exitosos. Por tal motivo y al evidenciar que a pesar de los esfuerzos, la crisis permanecía vigente, en dicho fallo se hizo mayor énfasis en la necesidad de adecuar la *política criminal* del país, a los estándares y marcos de protección de los derechos de las personas privadas de

³² Ver entre muchas otras las sentencias: T-847 de 2000, M. P. Carlos Gaviria Díaz; T-023 de 2003, M. P. Clara Inés Vargas Hernández; T-639 de 2004, M. P. Rodrigo Escobar Gil; T-690 de 2004, M. P. Álvaro Tafur Galvis; T-1096 de 2004, M. P. Manuel José Cepeda; T-1145 de 2005, M. P. Rodrigo Escobar Gil; T-317 de 2006, M. P. Clara Inés Vargas Hernández; T-412 de 2009, M. P. María Victoria Calle Correa; T-971 de 2009, M. P. Mauricio González Cuervo; T-939 de 2011, M. P. Nilson Pinilla Pinilla; T-764 de 2012, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-077 de 2013, M. P. Alexei Julio Estrada; T-857 de 2013, y T-815 de 2013, en ambas, M. P. Alberto Rojas Ríos; T-588A de 2014, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y T-282 de 2014, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, entre muchas otras.

³³ M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³⁴ M. P. María Victoria Calle Correa.

³⁵ En aquella oportunidad la Corte Constitucional abordó el análisis de dos acciones de tutela distintas, que denunciaban situaciones violatorias de los derechos humanos en las Cárceles de Bellavista en Medellín y Nacional Modelo de Bogotá.

³⁶ Por supuesto, en esta sentencia también se abordó el problema desde una visión estructural, que pasó por evaluar la política criminal del país. Sin embargo, lo que se quiere resaltar en este momento fue su enfoque hacia la necesidad de aumentar y modernizar la infraestructura penitenciaria y carcelaria del país que para la época de su expedición, era una de las acciones más urgentes.

la libertad, pues desde esa perspectiva se pueden lograr resultados mucho más sostenibles.

Diferencia entre el estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T-153 de 1998 y el declarado a través del fallo T-388 de 2013

11. Como se indicó, estas sentencias abordan una problemática común que, sin embargo, tiene en cada una de ellas, referentes temporales, fácticos y estadísticos diferentes. Por ello, el primer análisis que emprendió la sentencia T-388 de 2013, fue el de diferenciar el ECI declarado en 1998, del que ella misma pronunció.

En efecto, la T-388 de 2013, inicialmente analizó la figura del *estado de cosas inconstitucional* en la jurisprudencia de esta Corporación, y recapituló los factores y elementos que deben concurrir para que éste pueda ser declarado a través de una sentencia³⁷. A partir de tal examen, estableció las razones por las cuales el ECI declarado en las prisiones a través de la **Sentencia T-153 de 1998**³⁸, era diferente del que atravesaba el sistema penitenciario y carcelario en 2013.

12. Para tal cometido se reseñaron los elementos fácticos y jurídicos analizados en 1998. Se precisó que para ese momento el hacinamiento carcelario en Colombia era amplio y generalizado, ascendía a un **45.3%** aproximadamente y estaba suficientemente documentado, tanto por los órganos de control, como por los diferentes entes del Poder Ejecutivo. Así mismo, se resaltó que la sentencia T-153 de 1998 realizó un importante análisis histórico del hacinamiento carcelario, que evidenció que éste no era un problema *novedoso* en el transcurrir nacional.

Allí se pudo establecer, a partir de un informe presentado por el INPEC, que desde 1938, Colombia había pasado por cuatro etapas dentro del fenómeno de la ocupación carcelaria, así: “*la época del asentamiento, entre 1938 y 1956; la época del desborde, entre 1957 y 1975; la época del reposo, entre 1976 y 1994; y la época de la alarma, desde 1995 hasta la fecha [1998]*”³⁹. De tal

³⁷ “...la Corte identificó las principales seis (6) ‘factores’ que han sido valoradas para establecer que una determinada situación fáctica constituye un estado de cosas inconstitucional, así:

“Dentro de los factores valorados por la Corte para definir si existe un estado de cosas inconstitucional, cabe destacar los siguientes:

(i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas;

(ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos;

(iii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado;

(iv) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos.

(v) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante;

(vi) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial.” Sentencia T-388 de 2013, fundamento 4.1.5.

³⁸ M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³⁹ Sentencia T-153 de 1998. De manera general se explican las etapas así:

estudio se extractó que la población carcelaria colombiana en 1938 era de **8.686 reclusos**, y varió en las distintas etapas hasta llegar a **39.574 internos en 1997**, momento para el cual ya se presentaba sobrepoblación de 11.700 cupos.

13. Así mismo en 1998, esta Corte encontró que desde 1989 se había reconocido oficialmente por parte de los poderes Ejecutivo y Legislativo, que una de las principales causas del hacinamiento carcelario en el país era *"la mala calidad de la infraestructura física penitenciaria y carcelaria"*; situación que, a su vez, generaba condiciones indignas para los reclusos y vulneraba sus derechos fundamentales pues impedía su resocialización. La Corte verificó que a pesar de las acciones emprendidas para superar este flagelo, los resultados eran insuficientes y el escenario no parecía mejorar. Por tal razón, mediante la **Sentencia T-153 de 1998**, se resolvió declarar el ECI en las prisiones.

En ese momento se emitieron órdenes dirigidas, entre otras, i) a diseñar un plan de construcción y refacción carcelaria e implementarlo; ii) a crear un lugar especial para los miembros de la fuerza pública; iii) a separar a los sindicados de los condenados; iv) a investigar la falta de presencia de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad en las cárceles; y v) a adoptar medidas de protección urgentes mientras se adoptaban las medidas de carácter estructural y permanente⁴⁰.

La **época del asentamiento** se inició en 1938, con una población carcelaria de **8.686 internos**. Hasta 1945, este número aumentó anualmente en una cifra promedio de mil internos. En 1946, se presentó una baja importante en el total de los reclusos, a causa de un proceso de desjudicialización. Sin embargo, este descenso fue rápidamente compensado por los incrementos de los próximos años, hasta llegar en el año de 1957 a la cifra de 37.770 internos.

La **época del desborde**, se inició con un nuevo proceso de desjudicialización en 1957, que reduce en 12.771 internos la población carcelaria. En esta etapa se da comienzo a una serie de obras carcelarias (el boom de la construcción) y se expide el nuevo estatuto carcelario, mediante el Decreto 1817 de 1964. Sin embargo, el esfuerzo de descongestión carcelaria sería nuevamente contrarrestado con aumentos vertiginosos del número de internos hasta el año de 1971. Así, a finales de 1971, se registrará un total de **58.125 internos**, que condujo al país a una crisis de hacinamiento carcelario. De acuerdo con el informe citado, esta cima en las estadísticas de hacinamiento se reduciría de nuevo con medidas despenalizadoras, con la ley de rebaja de penas dictada a raíz de la visita del Papa Paulo VI, la 40 de 1968, y con un mejoramiento de las condiciones sociales. Ello explicaría que para el año de 1973 la población penitenciaria se hubiera reducido a 36.500 internos.

La **época del reposo**, en la cual se realizó el primer Censo Nacional Penitenciario, cuyo resultado arrojó un número total de **34.184 internos**. Esta cifra disminuiría aún más, de manera tal que entre 1980 y 1994 la población carcelaria se mantuvo, con pocas excepciones, por debajo de los 30.000 reclusos. El estudio resalta que entre 1981 y 1985 el promedio de internos fue de 27.700, y que en 1986 disminuyó hasta 24.893, a causa del Decreto 1853 de 1985, que ordenó la excarcelación de sindicados por delitos menores. Sin embargo, el número de internos volvería a ascender a raíz de las modificaciones en la legislación y de la aplicación del Estatuto para la Defensa de la Democracia y de las normas excepcionales posteriores.

Finalmente, la **época de la alarma** tiene su comienzo en 1995 y se prolonga hasta 1998, (fecha del informe que se cita). Ese año se inicia con una cifra similar al promedio de la época anterior (29.537), pero el número de reclusos aumenta progresivamente hasta llegar a 31.960, todo ello a pesar de que la aplicación del Decreto 1370 de 1995, sobre desjudicialización, contrarrestaba la tendencia al incremento de la población carcelaria. La población carcelaria para 1996 asciende a 39.574 internos, con un cupo en cifras cerradas de 28.300, lo cual constituía un sobrecupo de 11.700 internos para 1997.

⁴⁰ Sentencia T-153 de 1998. Las órdenes, concretamente, fueron: *"Tercero.- ORDENAR al INPEC, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Departamento Nacional de Planeación elaborar, en un término de tres meses a partir de la notificación de esta sentencia, un plan de construcción y refacción carcelaria tendente a garantizar a los reclusos condiciones de vida dignas en los penales. La Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de Nación ejercerán supervigilancia sobre este punto. Además, con el objeto de poder financiar enteramente los gastos que demande la ejecución del plan de construcción y refacción carcelaria, el Gobierno deberá realizar de inmediato las diligencias necesarias para que en el presupuesto de la actual vigencia fiscal y de las sucesivas se incluyan las partidas requeridas. Igualmente, el Gobierno deberá*

14. Así, a partir de tales órdenes se emprendieron una serie de medidas legislativas y administrativas dirigidas a contrarrestar la grave situación constatada en 1998. La mayoría de ellas se encaminaron a la adecuación y refacción de cupos carcelarios y a la creación de nuevos centros de reclusión, pero también se implementaron algunas reformas legales que aumentaron los beneficios de excarcelación e incentivaron el uso de penas y medidas de aseguramiento alternativas. Todo lo anterior contribuyó a la reducción de los índices de sobrepoblación carcelaria presentados en 1998.

Mediante un informe presentado por la Defensoría del Pueblo en 2003⁴¹, se evaluó el resultado de tales esfuerzos y de las políticas implementadas a partir de la **Sentencia T-153 de 1998**. Allí se concluyó que las acciones relacionadas con la creación de nueva infraestructura dieron importantes frutos. A partir de ese informe se pudo establecer que se había logrado incrementar la capacidad penitenciaria y carcelaria, ya que **mientras en 1990 había 28.380 cupos, en 2003 dicha cifra ascendió a 48.291 cupos**.

En este punto cabe resaltar la continuidad de dicha política en infraestructura, pues de las respuestas allegadas a los expedientes acumulados en este proceso, se pudo extraer que: i) en 2010, dicha capacidad ascendió a 61.100 cupos; ii) en 2012, el cupo aproximado era de 75.726 internos; y iii) a partir de los lineamientos propuestos por el Ministerio de Justicia y del Derecho, están en ejecución varios proyectos que crean cupos adicionales para 2015 y 2016⁴².

15. Ahora bien, a pesar de lo anterior, cabe advertir que en ese mismo Informe (2003), la Defensoría también precisó que ese éxito era relativo, por cuanto la

adelantar los trámites requeridos a fin de que el mencionado plan de construcción y refacción carcelaria y los gastos que demande su ejecución sean incorporados dentro del Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones. || Cuarto.- ORDENAR al Ministerio de Justicia y del Derecho, al INPEC y al Departamento Nacional de Planeación, en cabeza de quien obre en cualquier tiempo como titular del Despacho o de la Dirección, la realización total del plan de construcción y refacción carcelaria en un término máximo de cuatro años, de conformidad con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones. || Quinto.- ORDENAR al INPEC y al Ministerio de Justicia y del Derecho la suspensión inmediata de la ejecución del contrato de remodelación de las celdas de la Cárcel Distrital Modelo de Santafé de Bogotá. || Sexto.- ORDENAR al INPEC que, en un término máximo de tres meses, recluya en establecimientos especiales a los miembros de la Fuerza Pública que se encuentran privados de la libertad, con el objeto de garantizar su derecho a la vida y a la integridad personal. || Séptimo.- ORDENAR al INPEC que, en un término máximo de cuatro años, separe completamente los internos sindicados de los condenados. || Octavo.- ORDENAR a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura que investigue la razón de la no asistencia de los jueces de penas y medidas de seguridad de Bogotá y Medellín a las cárceles Modelo y Bellavista. || Noveno.- ORDENAR al INPEC, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Ministerio de Hacienda que tomen las medidas necesarias para solucionar las carencias de personal especializado en las prisiones y de la Guardia Penitenciaria. || Décimo.- ORDENAR a los gobernadores y alcaldes, y a los presidentes de las Asambleas Departamentales y de las Concejos Distritales y Municipales que tomen las medidas necesarias para cumplir con su obligación de crear y mantener centros de reclusión propios. || Undécimo.- ORDENAR al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, y al Ministro de Justicia y del Derecho que, mientras se ejecutan las obras carcelarias ordenadas en esta sentencia, tomen las medidas necesarias para garantizar el orden público y el respeto de los derechos fundamentales de los internos en los establecimientos de reclusión del país."

⁴¹ "Defensoría del Pueblo (2003) Análisis sobre el actual hacinamiento carcelario y penitenciario en Colombia. [Versión virtual en la página en internet de la Defensoría del Pueblo de Colombia]." Citado en Sentencia T-388 de 2013, fundamento 4.3.3.

⁴² Información tomada del "Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano", elaborado por la Comisión Asesora de Política Criminal y publicado en junio de 2012.

población carcelaria seguía creciendo en la misma proporción y a la misma velocidad en que lo venía haciendo en años anteriores. Por tal motivo, las acciones estatales seguían siendo insuficientes⁴³.

16. No obstante esta última advertencia, en la sentencia T-388 de 2013 se resaltó el éxito relativo, referido a la creación y adecuación de cupos carcelarios a partir de la T-153 de 1998. Por ello, al evidenciar que uno de los focos de acción a los cuales se dio especial relevancia fue atendido por las entidades estatales, estimó que ese ECI podía entenderse superado. En esa medida, en la sentencia T-388 de 2013 se reivindicó la necesidad de un análisis propio e independiente que atendiera a los contextos fácticos de los establecimientos penitenciarios y carcelarios presentados en 2013⁴⁴.

Nuevo estado de cosas contrario a la Constitución de 1991, declarado mediante la sentencia T-388 de 2013, respecto del Sistema Penitenciario y Carcelario del país

17. Para identificar plenamente los referidos contextos fácticos presentados en 2013 y dimensionar la crisis a la que se enfrentaba el sector penitenciario, la sentencia T-388 de 2013⁴⁵, analizó toda la información que fue allegada en ese proceso acerca de la crítica situación carcelaria y penitenciaria⁴⁶. Así, de manera general, en esa sentencia se establecieron varias conclusiones, que pueden sintetizarse así⁴⁷:

- La política criminal colombiana ha sido desarticulada, reactiva, volátil, incoherente, ineficaz, sin perspectiva de Derechos Humanos y supeditada a la política de seguridad nacional;
- La política criminal colombiana ha abandonado la búsqueda del fin resocializador de la pena, lo que a su vez genera mayor criminalidad, pues ese abandono contribuye a convertir los establecimientos de reclusión, en verdaderas “universidades del delito”;

⁴³ La Defensoría advirtió que “*la solución al hacinamiento no está únicamente en la construcción de nuevos establecimientos carcelarios y en la refacción de las existentes; es necesario además atender los otros factores causantes de este flagelo: la criminalización a creación de nuevas conductas punibles, el abuso de la privación de la libertad como medida de aseguramiento, la deficiente aplicación de las normas vigentes encaminadas a la reinserción social del condenado y a evitar la reincidencia, una política criminal y penitenciaria represiva antes que preventiva etc. // En este punto es necesaria resaltar que los recursos de inversión no se pueden destinar a satisfacer solamente el déficit de cupos, porque podría verse afectada la atención de los demás elementos que integran el sistema penitenciario y carcelario, como por ejemplo el tratamiento progresivo para la reinserción, la salud, la contratación de profesionales para conformar los grupos interdisciplinarios y la omplación de la planta de personal administrativo y de custodia y vigilancia.*” Sentencia T-388 de 2013.

⁴⁴ Ver fundamento 4.3 de la sentencia T-388 de 2013.

⁴⁵ En esa ocasión la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional tuvo la posibilidad de analizar acciones de tutela que ponían de presente la situación de 6 cárceles y penitenciarias del país.

⁴⁶ Concretamente se hizo referencia a la información remitida por el Congreso de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, la academia, los medios de comunicación y la opinión pública, el Gobierno Nacional, el INPEC, el DNP y la Comisión Asesora de Política Criminal del Consejo Superior de Política Criminal. Ver capítulo 4.4 y 5 de la Sentencia T-388 de 2013.

⁴⁷ Estas conclusiones se presentarán, de forma detallada, más adelante ya que serán la base para el análisis propuesto en esta ocasión.

- El hacinamiento no es el único problema del sistema penitenciario y carcelario del país. Sin embargo, toda la inversión presupuestal se ha dirigido únicamente a la creación de nuevos cupos carcelarios. Esta estrategia es insuficiente, ya que se abandona la atención de otras problemáticas igual de importantes;
- Los problemas que enfrenta el Sistema penitenciario y carcelario no son nuevos, pero la política criminal sigue sin resolverlos;
- Deben atenderse otras problemáticas diferentes al hacinamiento para superar la violación masiva de los derechos de los presos en Colombia como, por ejemplo, la adecuación y puesta en práctica de programas de resocialización, la adecuada prestación de los servicios de salud, la adecuada prestación de los servicios de agua potable, la prevención de enfermedades al interior de los penales, la adecuación de espacios salubres e higiénicos donde los presos puedan alimentarse y satisfacer sus necesidades básicas con dignidad, la garantía de seguridad y vigilancia para los presos, entre otros.

18. A partir de dichas conclusiones y después de resaltar las cifras⁴⁸ que llevaron a la entonces Ministra de Justicia y del Derecho a declarar el Estado de Emergencia Penitenciaria y Carcelaria el 28 de mayo de 2013, la sentencia T-388 de 2013 declaró el ECI en el sistema penitenciario y carcelario⁴⁹, debido a que encontró probado que:

- Los derechos constitucionales de las personas privadas de la libertad eran violados de manera masiva y generalizada⁵⁰.
- Las obligaciones de respeto, protección y garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad habían sido incumplidas de forma prolongada⁵¹.
- El sistema penitenciario y carcelario había institucionalizado prácticas inconstitucionales⁵².

⁴⁸ Ver fundamento 6 de la sentencia T-388 de 2013.

⁴⁹ Ver fundamento 7.2. de la sentencia T-388 de 2013.

⁵⁰ Ver fundamento 7.2.1. de la sentencia T-388 de 2013: "Las procesas de la referencia muestran que la afectación de los derechos de la población en las cárceles y penitenciarias respectivas es sistemática y estructural. Cualquier persona, por el simple hecho de ser privada de la libertad—salva algunas pocas que se encuentran en condiciones decentes y dignas de reclusión—, se ve enfrentada a la violación variada y frecuente de muchos derechos fundamentales, y a la amenaza de gravísimas violaciones adicionales, que pueden implicar la muerte."

⁵¹ Ver fundamento 7.2.2. de la sentencia T-388 de 2013: "Aunque el Estado tomó importantes medidas en tal sentido y aunque el problema principal estudiado y tutelado en aquella ocasión (el hacinamiento) parecía estar siendo controlado, las violaciones a los derechos fundamentales continuaron y, ahora, han llegado a niveles históricos. Bueno parte de los problemas que se presentan se diagnosticaron hace décadas y las soluciones también han sido planteadas de forma reiterada; no obstante, las omisiones institucionales para implementarlas han sido igualmente reiteradas."

⁵² Ver fundamento 7.2.3. de la sentencia T-388 de 2013: "Son muchas las prácticas adaptadas por el Sistema penitenciario y carcelaria que son contrarias al orden constitucional vigente. Dejar sin atender a una persona, a pesar de la grave situación de salud que tiene. Prestar servicios de salud complejos y urgentes sólo a quienes presentan ocasión de tutela, la ganancia e insisten en el cumplimiento de la orden en un desacato. Confinar a una persona sindicada de ciertos delitos en un determinada patia, a sabiendas que allí será

- Las autoridades encargadas no habían adoptado las medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias y *eficaces* para evitar la vulneración de derechos⁵³.
- Las soluciones a los problemas constatados en el Sistema penitenciario y carcelario, comprometían la intervención de varias entidades, requerían de un conjunto complejo y coordinado de acciones, y exigían un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante⁵⁴.
- Si todas las personas privadas de la libertad acudieran a la acción de tutela, se produciría una congestión judicial mayor de la que ya existe⁵⁵.

19. Ahora bien, después de realizar la mencionada declaración de ECI, la sentencia T-388 de 2013 resaltó que las condiciones de marginalidad y precariedad en las que viven las personas privadas de la libertad, al no permitir su resocialización, suponen que el juez constitucional sea especialmente sensible con la protección de sus derechos. En especial, en un Estado donde se exalta la deliberación y el debate democrático, respetuoso de las minorías.

Por tanto, en la sentencia se desarrollaron los estándares mínimos que el Estado debe garantizar a una persona privada de la libertad, para que se entienda respetada su dignidad humana (sobre los cuales se volverá más adelante en este fallo). Así mismo, se estableció la necesidad de tomar medidas tendientes a garantizar la existencia de una política criminal

linchado y, quizá violado y asesinado. Permitir que el acceso a los bienes y servicios básicos como una celda o una cama, dependan del pago que se haga a las redes de personas que, al interior de las cárceles, administran de facto esos bienes y servicios. Muchos de los derechos fundamentales de las personas privadas en prisión parecen existir, únicamente, cuando un juez de la República los reconoce e imparte una orden, al respecto. Y, de hecho, en muchos de los casos las órdenes no son cumplidas y las personas tienen que volver a presentar otros recursos, esperando que esta vez, además de tener suerte en los estrados nuevamente, las órdenes impartidas judicialmente sí sean impartidas. Establecer reglamentos que obligan a las personas a asearse, con agua helada, en el frío de la madrugada, así se trate de alguien que padezca una afección de salud que se pueda agravar por dicha situación. En fin, la lista de prácticas inconstitucionales que tienen lugar en el Sistema penitenciario y carcelario, como lo muestran los relatos de las acciones de tutela acumuladas, así como la información aportada al proceso y obtenida por la Corte Constitucional, son innumerables."

⁵³ Ver fundamento 7.2.4. de la sentencia T-388 de 2013: "...a pesar de estos esfuerzos estatales significativos en la mejora del Sistema, de su decisión de destinar mayores y mejores recursos no ha dado el resultado que, en últimas, debe lograrse: garantizar el buen funcionamiento del Sistema, orientado a asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales. El estado de cosas en el que se encuentran las prisiones nacionales es deplorable."

⁵⁴ Ver fundamento 7.2.5. de la sentencia T-388 de 2013: "El Sistema penitenciario y carcelario depende de varias instituciones. Como se indicó previamente, el Sistema penitenciario y carcelario es parte de la tercera fase de la política criminal,⁵⁴ en tal medida, su funcionamiento está ligado a las decisiones que adopten los jueces penales y de ejecución de penas y medidas de aseguramiento, a las de los fiscales, los Gobiernos Nacional y local, el Congreso, las políticas generales del INPEC y las regionales, así como a los jueces de tutela y administrativos, a los defensores del pueblo, procuradores, contralores a personeros, en el marco de sus respectivas competencias."

⁵⁵ Ver fundamento 7.2.6. de la sentencia T-388 de 2013: "El estado de cosas contrario a la Constitución Política ha llevado a que muchas personas se vean obligados a recurrir a la acción de tutela o a otra clase de acciones judiciales, para poder reclamar el respeto, la protección y la garantía que se merecen sus derechos. Han venido en aumento a lo largo de los últimos años, por varios y diversos factores. Por ejemplo, el crecimiento de las acciones de tutela, en razón a las violaciones al derecho a la salud de las personas privadas de la libertad, es significativo."

articulada, consistente y respetuosa de la dignidad humana, orientada a materializar el respecto efectivo de los derechos de las personas privadas de la libertad.

20. Así mismo, a partir de los conceptos de justicia retributiva y justicia restaurativa, se analizó la volatilidad de la política pública en materia criminal y se reivindicó la necesidad de que la misma se torne en preventiva y tenga como objetivo central la búsqueda de la resocialización de las personas condenadas.

21. Finalmente, la sentencia T-388 de 2013 se ocupó de los problemas presentados en cada una de las tutelas, e impartió órdenes de carácter general y complejo.

Dentro de las medidas que se tomaron en esa ocasión están: i) se declaró un nuevo ECI; ii) se ordenó al Gobierno Nacional y a otras instituciones que continuaran con las medidas adecuadas y necesarias para superar el ECI; iii) se ordenó a la Procuraduría y a la Defensoría a hacerse partícipes de los procesos de cumplimiento de esa sentencia; iv) se vinculó a las alcaldías y a las secretarías de salud respectivas, al proceso de cumplimiento de la sentencia; v) se fijó, para las 6 cárceles y penitenciarias involucradas, las reglas de **equilibrio y equilibrio decreciente**⁵⁶; vi) se fijaron las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana que deben tener los establecimientos de reclusión; vii) se ordenó realizar las medidas tendientes y necesarias para implementar una brigada jurídica en cada una de las cárceles involucradas, con el fin de descongestionar las oficinas jurídicas de los establecimientos de detención y los despachos de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad, y al mismo tiempo lograr la libertad de aquellas personas que cumplen los requisitos para ello; y, por último, viii) se previó el cierre de los establecimientos estudiados, si los mismos, en 3 años a partir de la notificación de la sentencia, siguen propiciando condiciones contrarias a la dignidad y a los derechos fundamentales de las personas⁵⁷.

⁵⁶ Ver fundamento 9.1.4. de la Sentencia T-388 de 2013. En este acápite se explica la necesidad de la medida, y se define **la regla de equilibrio decreciente** como aquella, en virtud de la cual, se permite el ingreso de personas al establecimiento penitenciario y/o carcelario siempre y cuando no se aumente el nivel de ocupación y se haya estado cumplimiento el deber de disminuir contantemente el nivel de hacinamiento. Es decir, sólo se podrá autorizar el ingreso de personas al centro de reclusión si y sólo si (i) el número de personas que ingresan es igual o menor al número de personas que salgan del establecimiento de reclusión, durante la semana anterior, por la razón que sea, y (ii) el número de personas del establecimiento ha ido disminuyendo constantemente, de acuerdo con las expectativas y las proyecciones esperadas.

En este mismo acápite se explica que una vez los establecimientos de reclusión lleguen a un nivel de ocupación que no indique hacinamiento, **la regla de equilibrio** se mantendrá para impedir que se vuelva a presentar sobre población, sin que la misma tenga que continuar disminuyendo el número de reclusos, pero sí manteniéndolo estable.

⁵⁷ Las órdenes concretas fueron: "**Segundo.- DECLARAR** que el Sistema penitenciario y carcelario nuevamente está en un estado de cosas contrario a la Constitución Política de 1991, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.// **Tercero.- ORDENAR** al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho y al INPEC que convoque al Consejo Superior de Política Criminal para que continúe tomando las medidas adecuadas y necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional penitenciario y carcelario, teniendo en cuenta, de forma preponderante, los parámetros establecidos en el capítulo (8) y el apartada (10.3.) de las consideraciones de la presente sentencia...// **Cuarto.- ORDENAR** a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo que se hagan partícipes del proceso de cumplimiento de lo dispuesto en esta providencia. Deberán vigilar que en el proceso de cumplimiento de la sentencia se sigan, efectivamente todas y cada una de las órdenes impartidas, tanto las generales como las específicas de cada caso. Verificarán que en el proceso de cumplimiento se

El Estado de Cosas Inconstitucional. Reiteración en el presente asunto

22. La figura del Estado de Cosas Inconstitucional, es aquella mediante la cual esta Corte, como otros Tribunales en el mundo⁵⁸, ha constatado que en algunas situaciones particulares el texto constitucional carece de efectividad en el plano de la realidad, tornándose meramente formal. Se ha decretado al verificar el desconocimiento de la Constitución en algunas prácticas cotidianas en las que interviene la Administración, y en las que las autoridades públicas,

tengan en cuenta todos y cada una de los parámetros fijados en la presente sentencia, en los capítulos 7, 8, 9, 10 y 11. // **Quinto.- ORDENAR** al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, así como al INPEC –tanto nacional como regionalmente– y a cada una de las autoridades de los Establecimientos penitenciarios y carcelarios objeto de alguna de las tutelas de la referencia, suministrar a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y al Contraloría General de la República, toda la información que requieran para hacer el seguimiento al cumplimiento de la presente sentencia. Asimismo, se les deberá permitir ingresar a las respectivos recintos, sin necesidad de cita previa, pero sin omitir las correspondientes medidas de seguridad, para que puedan ejercer su función de vigilancia y control. // **Sexto.- COMUNICAR** la presente decisión a las Alcaldías de las municipios en los que se encuentran ubicadas cada una de las seis (6) cárceles, y a las respectivas Secretarías de Salud municipal o distrital, según sea el caso, para que se vinculen al proceso de cumplimiento de la presente sentencia, pudiendo participar de veedores y garantes de su cabal cumplimiento y ejecución. // **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 Metropolitana 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 ellas requerida; [ii] que las 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... // **Décimo quinto.-** El Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC y con la Dirección de cada una de las seis (6) cárceles que fueron objeto de alguna de las acciones de tutela de la referencia, deberán adoptar las medidas adecuadas y necesarias para implementar una brigada jurídica que permita a las autoridades judiciales correspondientes, de acuerdo con sus competencias, tomar las decisiones que correspondan, para conceder la mayor cantidad de solicitudes de libertad que, según el orden jurídico vigente, deban ser reconocidas... // **Décimo sexto.-** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, junto con el INPEC y la Dirección de cada una de las seis (6) cárceles que fueron objeto de alguna de las acciones de tutela decididas en esta sentencia, deberán tomar las medidas adecuadas y necesarias para asegurar que se pueda permitir el ingreso de nuevas personas, observando las reglas de equilibrio decreciente, tal como fueron indicadas en la parte motiva de la presente sentencia, a fin de asegurar la disminución del hacinamiento y la superación del estado inconstitucional de cosas actualmente existente. // En cualquier caso, si dentro de tres (3) años contados a partir de la notificación de la presente sentencia, no se han adoptado las medidas adecuadas y necesarias para que los establecimientos penitenciarios y carcelarios La Modelo de Bogotá, Bellavista de Medellín, San Isidro de Popayán, de Barrancabermeja y de Cúcuta, dejen de ser estructuralmente, en su diseño y en su funcionamiento, contrarios a la dignidad humana y a los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, estos deberán ser cerrados hasta tanto se aseguren condiciones de reclusión respetuosas de la dignidad y que aseguren el goce efectivo de aquellos derechos. // **Décimo séptimo.-** El Gobierno Nacional, a través del Presidente de la República y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá adoptar las medidas adecuadas y necesarias para asegurar los recursos suficientes y oportunos, que permitan la sostenibilidad de todas las medidas a implementar para dar cumplimiento a lo ordenado en esta sentencia.”

⁵⁸ Entre otros se pueden referenciar los casos de Alemania, Estados Unidos, Perú y Argentina.

aún al actuar en el marco de sus competencias legales, tejen su actividad al margen de los derechos humanos y de sus obligaciones constitucionales, en relación con su respeto y garantía.

Solo aparece cuando se ha reconocido la existencia de dos fenómenos concurrentes: de un lado del compromiso masivo y generalizado de un número plural de derechos fundamentales y, de otro, de la relación de éste con fallas estructurales del Estado, que tornan ineficaces las órdenes que el juez de tutela pueda emitir en forma aislada.⁵⁹ Ambos fenómenos componen los llamados “casos estructurales”⁶⁰, frente a los cuales las medidas individuales resultan insuficientes.

El ECI se encuentra claramente orientado por la necesidad de reestablecer “la confluencia armónica de los contenidos iusfilosóficos que fundamentan los derechos, con los contenidos materiales que los hacen efectivos, valiéndose de los últimos desarrollos del constitucionalismo, que han madurado la idea de una ‘Constitución viviente’. Es decir de una constitución que tenga plena vigencia sociológica, que supere el aislamiento entre Constitución y realidad”⁶¹.

Focalizadas las causas del ECI, puede afirmarse sin temor a equívoco, que la primera de ellas, el desconocimiento masivo y generalizado de los derechos fundamentales, se ve reflejada en el uso, también masivo, de la acción de tutela, como medio de defensa de los afectados, quienes acuden a la administración de justicia alegando hechos y buscando protecciones semejantes entre sí. Su interposición simultánea derivaría en la congestión del aparato judicial.

Entretanto, las fallas de carácter estructural se revelan a causa (i) del incumplimiento de las autoridades estatales del deber de garantía y respeto de los derechos; (ii) de la institucionalización de prácticas inconstitucionales; (iii) de la ausencia de medidas legislativas o presupuestales que se orienten a conjurar la situación; y, (iv) de la necesidad de intervención de varias entidades públicas en la materialización de las soluciones, que precisan de una

⁵⁹ Tal estimación parte de las primeras providencias que tratan el tema, conforme las cuales son estos dos los requisitos para que se declare un ECI. Posteriormente se ha hablado de 6 requisitos (cada uno de ellos abordados en forma extensiva en la Sentencia T-025 de 2004), que pueden integrarse a los dos que fueron reconocidos inicialmente por esta Corporación. Como lo afirma César Rodríguez, los 6 requisitos reconocidos en la actualidad por esta Corte, pueden ser “situaciones indicativas”, bien del compromiso masivo y generalizado de un número plural de derechos fundamentales, o bien de las fallas estructurales del Estado, lo anterior no es óbice para que se consideren todos ellos requisitos acumulativos, sin el conjunto de los cuales no habrá ECI. Ver RODRIGUEZ GARAVITO, César. “¿Cuándo cesa el estado de cosas inconstitucional del desplazamiento?” En: RODRIGUEZ GARAVITO, César. (Coord.). Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia. Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Ediciones Uniandes, 2010.

⁶⁰ Ídem. p. 434. Para el autor los casos estructurales están “(...) caracterizados por (1) afectar un número amplio de personas que alegan la violación de sus derechos, ya sea directamente o a través de organizaciones que litigan su causa, (2) involucrar varias entidades estatales como demandadas por ser responsables de fallas sistémicas de políticas públicas y (3) implicar órdenes de ejecución complejo, mediante las cuales el juez de la causa instruye a varias entidades públicas a emprender acciones coordinadas para proteger a toda la población afectada (no solamente los demandantes del caso concreto).”

⁶¹ CARDENAS, Blanca Raquel. Contornos jurídico-fácticos del estado de cosas inconstitucional. Universidad Externado de Colombia, 2011. P.25.

intervención compleja y coordinada, y de un importante esfuerzo presupuestal.

En ese sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido unívoca y desde tiempo atrás ha reconocido que:

*"(...) el estado de cosas inconstitucional se predica de aquellas situaciones en las que (1) se presenta una repetida violación de derechos fundamentales de muchas personas - que pueden entonces recurrir a la acción de tutela para obtener la defensa de sus derechos y colmar así los despachos judiciales - y (2) cuando la causa de esa vulneración no es imputable únicamente a la autoridad demandada, sino que reposa en factores estructurales."*⁶²

Así, la **Sentencia T-025 de 2004** retomó como causas del ECI estos dos fenómenos y estableció, en torno a ellos, 6 requisitos para que proceda su declaratoria. Dichos requisitos fueron la base del análisis de la **Sentencia T-388 de 2013**, como quedó expuesto en el fundamento jurídico 17 *Ut supra*.

23. En el caso de estudio, los hechos y pretensiones que se pusieron en consideración de los jueces constitucionales de instancia revelan la afectación de un número importante de personas –tanto de quienes accionaron como de los demás internos, sometidos a las mismas condiciones de reclusión–, en varios de sus derechos, con una amplia dispersión geográfica. El crítico panorama descrito por los actores es un patrón que actualmente caracteriza al Sistema Penitenciario y Carcelario, que registra una masiva y generalizada vulneración de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, cuyo número va en aumento.

24. Cabe recordar que uno de los fundamentos de la defensa de los accionados y vinculados a los procesos analizados, fue la complejidad del asunto y la imposibilidad en que se encuentran para responder a él, individualmente, en forma efectiva.

Varias veces señaló el INPEC que en materia carcelaria, el Estado colombiano se encuentra en una situación extrema, pues *"la situación actual que presenta [por ejemplo,] el EPMSC BUCARAMANGA, lo presentan la mayoría de establecimientos, por no decir TODOS, debido a que el problema de sobrepoblación carcelaria es un problema de política criminal que actualmente se afronta"*⁶³.

Al referirse a los planteamientos de los accionantes respecto de la alternativa de prohibición temporal de ingreso de más reclusos a los diversos penales, sostuvo que se torna en una medida insulsa, pues *"se deja de recibir personas privadas de la libertad en determinada cárcel o patio con el fin de combatir el deshacinamiento [sic], pero el efecto es perverso, puesto que, como*

⁶² Sentencia SU-090 de 2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

⁶³ INPEC. Escrito de defensa incorporado al Expediente N°3927909. Cd. 1. Fls. 256 a 270.

consecuencia de ello, se hacían otros establecimientos de reclusión, violándose de igual manera derechos fundamentales de otros ciudadanos”⁶⁴.

Concluyó el INPEC que la solución a la problemática del hacinamiento, como a aquellas que están en estrecha relación con éste, trasciende su órbita de competencia y escapa a sus posibilidades jurídicas y materiales⁶⁵, de tal manera que a pesar de que:

“El INPEC ha asumido compromisos para contribuir a la solución de la situación de hacinamiento, con la rotación de internos sin liberación de cupos, (...) esta medida no está dirigida a una solución de fondo debido al alto nivel de sobrepoblación a nivel nacional. En los últimos meses del año inmediatamente anterior, el hacinamiento ascendió a un porcentaje muy alto y seguirá incrementándose de no darse una respuesta integral a los factores que lo configuran”⁶⁶.

Los razonamientos expuestos por las partes y las instancias en los diversos expedientes dan cuenta del carácter masivo, general y estructural de la problemática, en la medida en que precisa de un conjunto de acciones coordinadas y conjuntas de un número plural de entidades, para lograr impactos en un alto porcentaje de la población involucrada.

25. Así, resumido el marco jurisprudencial que sirve como referente a esta sentencia y antes de entrar a revisar las problemáticas concretas, es necesario reiterar que la situación en los centros de reclusión sigue siendo contraria a la Constitución de 1991.

En efecto, al analizar los ítems reseñados en el fundamento jurídico 17 de esta providencia, esta Sala Quinta de Revisión encuentra que, con ocasión de las denuncias sobre las condiciones de habitabilidad en las cárceles y penitenciarias de Bucaramanga, Pereira, Santa Rosa de Cabal, Medellín, Bogotá, Cúcuta, Anserma, San Vicente de Chucurí, Cartago, Palmira, Florencia, Apartadó, Sincelejo, Roldanillo y Villavicencio, se constata que persiste:

- La violación **masiva** de los derechos constitucionales a la vida en condiciones dignas, a la salud, al agua potable, a la resocialización de los condenados penalmente, entre otros, pues es notorio que la gran mayoría de las personas privadas de la libertad, sometidas a las actuales

⁶⁴ Ídem.

⁶⁵ Así lo reconoció uno de los jueces de instancia, según el cual “(...) el asunto es muchísimo más complejo y no se soluciona con una sentencia por medio de la cual un juez procura poner a salvo los derechos de un reducido grupo de personas en detención preventiva en un establecimiento en particular pues esa orden, se insiste, siendo insular, termina quizá por ser más nociva que el problema que pretende solucionar.

Los argumentos expuestos sobre el drástico aumento de detenidos y condenados por cuenta de erráticas políticas legislativas que procuran, al vaivén de la opinión, dar solución a casi todos los problemas que padece nuestra sociedad mediante la creación de nuevos y muy variados tipos penales, el injustificado aumento de las penas para cierta clase de delitos, la cada vez mayor restricción para que los detenidos y condenados puedan gozar de su libertad [son valiosas]”. Tribunal Superior de Antioquia. Sala Penal. Argumentos expuestos en sede de segunda instancia. Exp. N°3989814. Cd. 3 Fls. 259 y 260.

⁶⁶ INPEC. Escrito de defensa incorporado al Expediente N°3977802. Cd. 1.

condiciones de reclusión, que revela el caudal probatorio, han sido desprovistas no solo del derecho a la libertad, como lógicamente corresponde, sino del ejercicio de muchas de las demás garantías constitucionales, sin que ello pueda ser admisible en un Estado Social de Derecho, bajo ningún argumento.

Como se advirtió, la población reclusa en estos centros penitenciarios asciende a más de 24.107 internos de los 117.000 a nivel nacional, que presentan condiciones de existencia análogas, como lo han manifestado los intervinientes en este proceso, y como ya lo ha constatado esta Corporación.

- El desconocimiento de los derechos fundamentales además es **generalizado**, en la medida en que se ha consolidado como una práctica a lo largo y ancho del territorio nacional, como se extrae de las aseveraciones que se han expresado en este apartado.
- El incumplimiento **prolongado** de las obligaciones de respeto, protección y garantía de los derechos de las personas reclusas, que se estableció, incluso antes del año 1998, cuando se explicó que el problema relativo a la violación masiva de derechos de los reclusos, no era novedoso en el país.
- La institucionalización de prácticas en el sistema penitenciario y carcelario que son evidentemente inconstitucionales. Por ejemplo, la exigencia de la interposición de acciones de tutela para la prestación de servicios de salud, que ni así, llegan a sus destinatarios; el hacinamiento como fenómeno estructural; la indefinición de competencias de las autoridades; la corrupción y comercialización de bienes y servicios básicos en los establecimientos (camas, colchonetas, jabones); el encierro permanente y prolongado de los reclusos sin luz solar, entre otras.
- La falta de adopción de las medidas legislativas, administrativas o presupuestales **necesarias y eficaces** por parte de las autoridades encargadas, para evitar la vulneración de derechos. Aunque es claro que el Estado ha realizado esfuerzos importantes en materia penitenciaria y carcelaria, también es evidente que los mismos no han sido eficaces para superar la crisis.

Según lo establece el informe enviado a esta Sala por parte de la Defensoría del Pueblo *“en el año 2014 la sobreocupación bordeó máximos históricos cercanos al 60%”*. Allí se asegura que *“nunca en la historia del país la problemática carcelaria fue tan grave como la que enfrentamos hoy”*⁶⁷, revelando la insuficiencia de las medidas hasta ahora adoptadas.

⁶⁷ Informe presentado por la Defensoría del Pueblo, el 22 de junio de 2015, en respuesta al auto expedido por la Sala Quinta de Revisión de tutelas. Folio 4 cd. pruebas número 2.

Así mismo se comprueba que:

- Las soluciones a los problemas constatados en el Sistema penitenciario y carcelario comprometen la intervención de varias entidades, requieren de un conjunto complejo y coordinado de acciones, y exigen un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante.
- Por último, 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.

26. En vista de todo lo antedicho, la Sala Quinta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional reiterará el Estado de Cosas Inconstitucional en el Sistema Penitenciario y Carcelario, declarado en la Sentencia T-388 de 2013, como consecuencia de la existencia de fallas estructurales en él, relacionadas directamente con la Política Criminal adoptada por el legislador, derivando en el compromiso masivo de varios derechos fundamentales en el país, como se desprende de las verificaciones efectuadas en cada uno de los 16 centros de reclusión sobre los que versa el presente análisis.

PROBLEMÁTICAS ESTRUCTURALES

27. La constatación de la existencia de un panorama como el descrito, caracterizado por la vulneración, constante y sistemática de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, implica el reconocimiento de una complejidad que lejos de ser esporádica, se torna estructural.

Así concebida la situación carcelaria en el país han de reconocerse las diferentes problemáticas que comparten, tanto los casos concretos, como la reclusión general en las diferentes cárceles del país.

PRIMERA PROBLEMÁTICA: La Desarticulación de la política criminal y el Estado de Cosas Inconstitucional

28. En este acápite la Sala pasa a identificar por qué la ausencia de una Política Criminal articulada, consistente, coherente, fundada en elementos empíricos y enmarcada constitucionalmente, ha contribuido a ahondar la crisis en el Sistema Penitenciario y Carcelario⁶⁸. Para tal efecto es necesario definir brevemente ¿qué es la política criminal y cuáles son sus etapas?

29. La ***política criminal*** ha sido definida por esta Corte como el conjunto de respuestas que un Estado adopta para hacer frente a las conductas punibles, con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y

⁶⁸ Para este efecto, se tomarán como referentes i) el Informe Final: "Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano", realizado por la Comisión Asesora de Política Criminal; ii) la sentencia T-388 de 2013 y iii) los informes presentados a esta Sala por parte del Ministerio de Justicia y del Derechos y la Defensoría del Pueblo, entre otros.

de los derechos de los residentes en su jurisdicción⁶⁹. En esa medida, busca combatir la criminalidad a partir de diferentes estrategias y acciones en el ámbito social, jurídico, económico, cultural, administrativo y/o tecnológico, entre otros⁷⁰. Ha sostenido esta Corporación que:

“la política criminal tiene que ver con la ‘criminalización primaria’ o definición de un comportamiento como delito, que es su fase legislativa; igualmente se vincula con la ‘criminalización secundaria’, esto es con la determinación de un individuo como responsable de un crimen ya establecido por la ley, que es el problema de la judicialización o investigación criminal de los hechos punibles; y finalmente también se vincula con la ‘criminalización terciaria’, esto es, la ejecución y cumplimiento de la sanción penal por parte de una persona declarada responsable de un crimen, que es la fase de ejecución penitenciaria”⁷¹.

Esta noción permite deducir que la política criminal en Colombia debe ser entendida, en su integralidad, como un sistema compuesto por distintas etapas, y que cualquier consideración estratégica sobre alguna(s) de las fases de la política criminal, implica necesariamente la consideración de sus nexos con las demás, al ser inescindibles entre sí.

La Sala, en un ejercicio analítico, considerará los problemas asociados a los expedientes en revisión, desde dicha perspectiva, a través de cada una de las fases de la política criminal y de los problemas correlaciones existentes en cada una de ellas, que como se verá están estrechamente conectados entre sí.

- ***Etapas de formulación y diseño de la política criminal (Criminalización primaria)***

30. La **Sentencia T-388 de 2013** encontró que la crisis del Sistema Penitenciario y Carcelario del país no se soluciona sólo con la creación de más cupos carcelarios, pues su superación requiere el ajuste, más que del Sistema Penitenciario y Carcelario, de la Política Criminal.

A esta conclusión llegó después de analizar varios documentos, a partir de los cuales estableció que la política criminal colombiana se ha caracterizado por

⁶⁹ C-646 de 2001 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa)

⁷⁰ Así se explica en la referida sentencia C-646 de 2001: “Puede ser **social**, como cuando se promueve que los vecinos de un mismo barrio se hagan responsables de alertar a las autoridades acerca de la presencia de sucesos extraños que puedan estar asociados a la comisión de un delito. También puede ser **jurídica**, como cuando se reforman las normas penales. Además puede ser **económica**, como cuando se crean incentivos para estimular un determinado comportamiento o desincentivos para incrementarles los costos a quienes realicen conductas reprochables. Igualmente puede ser **cultural**, como cuando se adoptan campañas publicitarias por los medios masivos de comunicación para generar conciencia sobre las bondades o consecuencias nocivas de un determinado comportamiento que causa un grave perjuicio social. Adicionalmente pueden ser **administrativas**, como cuando se aumentan las medidas de seguridad carcelaria. Inclusive pueden ser **tecnológicas**, como cuando se decide emplear de manera sistemática un nuevo descubrimiento científico para obtener la prueba de un hecho constitutivo de una conducta típica.”

⁷¹ Informe Final: “Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano”, realizado por la Comisión Asesora de Política Criminal. Pág. 17.

ser reactiva, desprovista de una adecuada fundamentación empírica, incoherente, tendiente al endurecimiento punitivo, populista, poco reflexiva frente a los retos del contexto nacional, subordinada a la política de seguridad, volátil y débil. Estas características resultan problemáticas, en tanto, desligan la política criminal de sus objetivos principales: combatir la criminalidad y lograr la efectiva resocialización de los condenados.

Conviene hacer una breve exposición sobre los problemas referidos, a partir de las conclusiones de la sentencia en cita⁷² y del Informe Final de la Comisión Asesora de Política Criminal⁷³, con la finalidad de identificar el panorama general y la naturaleza actual de la política criminal.

La política criminal colombiana es reactiva y toma decisiones sin fundamentos empíricos sólidos

31. La Comisión Asesora denuncia que en Colombia los entes encargados de la formulación y el diseño de la política criminal (Congreso y Gobierno Nacional, entre otros) han adoptado decisiones de forma *reactiva y sin fundamentos empíricos sólidos*.

Tales decisiones están generalmente basadas en la necesidad de responder con celeridad a fenómenos sociales mediados por la opinión pública y de mostrar resultados contra el crimen, para aumentar la popularidad de un determinado sector político. No tienen como principal finalidad impactar los índices de criminalidad y, rara vez, se sostienen en fundamentos sólidos que permitan relacionar la expedición de una norma y la reducción real de un fenómeno criminal.

Uno de los ejemplos que usó la Comisión Asesora para referenciar la reactividad de la política criminal fue el proyecto de Ley 206 de 2010 del Senado, conocido como el referendo en pro de la cadena perpetua para quienes cometieran delitos en contra de niños y niñas. No tenía sustento empírico que demostrara cómo perpetuar las penas, impactaría positivamente en la reducción de la criminalidad en contra de los menores de edad; a pesar de que su objetivo (la abstracta protección a la niñez) era loable, no lograba mostrar su efectividad.

Casos como estos, enfocados en la penalización y el endurecimiento punitivo de los conflictos sociales abundan en el contexto nacional, en el que circulan propuestas como la penalización autónoma de la conducción en estado de embriaguez⁷⁴, la propuesta de cadena perpetua para violadores⁷⁵, la ley

⁷² Ver fundamentos 5.8.1. y ss de la Sentencia T-388 de 2013.

⁷³ Capítulo II. Elementos del diagnóstico empírico: Una caracterización de la política criminal y de la criminalidad en Colombia.

⁷⁴ Véase VARGAS LOZANO, Renato y CASTILLO GARAY, Laura. La sanción penal de los conductores ebrios en Colombia: entre las dificultades dogmáticas y la ausencia de una política criminal coherente. Civilizar. 2014, vol.14, n.26, pp. 67-86. Disponible en: www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-89532014000100005&lng=en&nrm=iso. ISSN 1657-8953.

anticontrabando o la penalización de los ataques con ácido, entre otros.

32. Para la Comisión ese manejo de la política criminal, en su etapa de formulación y diseño, caracterizado por la toma de decisiones apresuradas y, por ende, sin datos y hechos empíricos sólidos que las fundamenten, genera dificultades importantes en la labor de seguimiento posterior a estas medidas, lo que impide evaluar certeramente su eficacia hasta el punto de engendrar problemas adicionales.

El primer problema está relacionado con la imposibilidad de mantener *coherencia normativa*, en especial, del sistema de penas, pues al no contar con datos claros, los encargados de formular la política criminal pasan por alto los efectos de aumentar o disminuir penas de forma atomizada y en desproporción con la totalidad de las conductas punibles y de las consecuencias jurídicas asociadas a ellas⁷⁶. El conjunto penal pierde el carácter sistémico que debe caracterizarle y se torna en un cúmulo disgregado de sanciones, reduciendo su legitimidad.

El segundo lugar, la producción reactiva de leyes penales y de procedimiento penal, sin tener bases de datos que arrojen información sobre la *capacidad institucional* en las demás fases de la política criminal, dificulta el cálculo de las consecuencias de las reformas.

Tiene, así, efectos negativos sobre el trabajo de los operadores jurídicos en el proceso penal y agrava de forma importante los llamados cuellos de botella que se presentan en la fase de criminalización secundaria.

Además, existe una relación de causalidad entre la formulación reactiva de la política criminal en Colombia y el aumento del hacinamiento en las cárceles del país (fase de criminalización terciaria o de ejecución de la pena), por lo menos en los últimos 20 años.

Según la Comisión Asesora, cuando se presentan ciclos de endurecimiento de la política punitiva también se incrementan los índices de hacinamiento en el sistema penitenciario y carcelario, ya que en la mayoría de ocasiones las decisiones se toman sin consideración a las dinámicas de las subsiguientes etapas de implementación y ejecución de las medidas adoptadas⁷⁷; las

⁷⁵ Para ver más ejemplos sobre el tema, y de las tendencias en el tiempo, véase TORRES CADAVID, Natalia. *Populismo punitivo en Colombia: una aproximación a la política legislativa de las recientes reformas de los delitos sexuales*. Cuadernos de Investigación, 2012, no 84. Anexo 1.

⁷⁶ En este punto la Comisión continúa con el ejemplo de la propuesta de instaurar la cadena perpetua para una persona que maltrate severamente a un niño, en relación con las penas que obtiene una persona que cometió una masacre.

⁷⁷ Así se presentaron algunos ejemplos: “Como se puede observar, el hacinamiento en Colombia ha variado notablemente en los últimos 20 años. Durante los primeros años de vigencia de la Constitución de 1991, prácticamente no hubo hacinamiento, pero luego aumentó considerablemente, en especial a partir de 1996, llegando en 1997 a una situación crítica en donde superó el 40%, lo cual provocó varios motines en las cárceles. La situación ha sido más dramática en ciertos establecimientos penitenciarios. Por ejemplo, las cárceles de Bucaramanga o Vista Hermosa en Cali tenían en 2007 tasas de hacinamiento de 152% y 142% respectivamente, mientras que el hacinamiento nacional era de ‘sólo’ 17%. || Este incremento del hacinamiento desde mediados de los años noventa parece claramente asociado a las políticas del gobierno Samper, que buscaron enfrentar una supuesta oleada de delincuencia común con normas que endurecían las penas para los llamados delitos ‘callejeros’, como los llamados ‘raponazos’ y otros, y con el

decisiones que se asumen en desarrollo de cada uno de las etapas se adoptan en forma desagregada y en desconocimiento de las repercusiones sociales y económicas que tienen, y de tal forma en desconocimiento del carácter sistémico de la política criminal.

Todo lo anterior muestra que la política criminal colombiana necesita con urgencia crear y fortalecer los precarios sistemas de información sobre la criminalidad y sus dinámicas, para poder presentar propuestas que retroalimenten las diversas respuestas institucionales a los fenómenos criminales.

De igual forma, lo expuesto devela la necesidad de generar formas de coordinación entre los involucrados en dicha política pública, para que las acciones emprendidas tengan un objetivo común. (Sobre estos puntos se volverá más adelante, al tratar del rol del Ministerio de la Presidencia de la República en la superación del ECI)

La política criminal colombiana tiene una tendencia al endurecimiento punitivo (populismo punitivo)

33. La tendencia al endurecimiento punitivo es una característica de la política criminal colombiana que, según el diagnóstico realizado por la Comisión Asesora, puede evidenciarse a partir del estudio de: (i) la creación de nuevas conductas penales, (ii) el incremento en las penas mínimas y máximas de los delitos existentes y, (iii) el aumento de las personas privadas de la libertad.

En efecto, a partir del estudio realizado, la Comisión encontró que desde el año 2000 hasta el 2011⁷⁸, las principales modificaciones a la legislación penal

establecimiento de procedimientos abreviados para sancionarlos. Esas normas fueron adoptadas primero por Convención Interior y convertidas en permanentes por la Ley 228 de 1995, sin que se previeran mecanismos para evitar el impacto de esas decisiones sobre el hacinamiento carcelario.

Luego se presentó una disminución del hacinamiento carcelario durante los años 2001 y 2002, que parece deberse a las acciones emprendidas por el Estado frente a las órdenes emitidas por la Corte Constitucional en la sentencia T-153 de 1998, que declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en las cárceles. Como consecuencia de esa sentencia, el Estado hizo una inversión importante de recursos en la ampliación de la oferta carcelaria, por ejemplo, en virtud del CONPES 3086 de 2000, destinado a adoptar un plan de "ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria del orden nacional". Pero luego se volvieron a endurecer las políticas punitivas, verificándose un aumento del hacinamiento para los años 2004 y 2005. En ese momento se promulgó la Ley 906 de 2004, que estableció el nuevo sistema penal acusatorio, que disminuye la detención preventiva; además el Estado aumentó los cupos carcelarios y así en el año 2006 el hacinamiento vuelve más o menos al 15%. Una vez más vinieron nuevas políticas punitivas, entre ellas, la Ley 1192 del 2007 que incrementa las penas y hace más difícil la excarcelación. Esto se ve reflejado en un nuevo aumento del hacinamiento a partir de 2007 y sólo hasta ahora se intentan tomar medidas para enfrentar esta nueva oleada de hacinamiento con la ampliación de cupos carcelarios, pero la situación podría incluso agravarse con el endurecimiento punitivo asociado a la llamada Ley de Seguridad Ciudadana. Esta evolución muestra entonces que ha existido en muchas ocasiones una falta de toma en consideración del impacto previsible de las decisiones de política criminal sobre la dinámica carcelaria"

⁷⁸ "La Comisión estudió las reformas que se han hecho al Código Penal de 2000 (Ley 599 de 2000), que se suponía que había sido un esfuerzo reciente de sistematización y actualización de los tipos penales y de las penas, para asegurar coherencia y proporcionalidad de la legislación penal, por lo que razonablemente podía esperarse que no fuera reformado rápidamente. Sin embargo, la Comisión constató que desde su promulgación hasta el primer semestre de 2011 fueron expedidas treinta y seis (36) leyes para modificarlo, esto es, un promedio de 3,3 leyes anuales. La mayoría de estas leyes (20 iniciativas que equivalen al 57% del total) han provenido del propio Congreso, seguidas de las que ha impulsado el ejecutivo (11 iniciativas que equivalen al 31% del total), el gobierno en asociación con la Fiscalía (2 que equivalen al 6% del total), el gobierno junto con los congresistas (1, que equivale al 3% del total) y la Fiscalía de manera autónoma (1,

existente: (i) crearon 47 nuevos tipos penales⁷⁹; (ii) aumentaron las penas de 80 delitos existentes⁸⁰; e (iii) incrementaron el número de personas privadas de la libertad en las cárceles, no sólo en términos netos, sino también en proporción a la población colombiana, pues *"el número de personas privadas de la libertad se triplicó entre 1992 y 2010, pues pasó de unos 27.000 a más de 81.000, mientras que la tasa por cien mil habitantes se incrementó también considerablemente, multiplicándose por aproximadamente 2.5, pues pasó de 79.9 a 178,2"*⁸¹.

34. Para la Comisión éstas y otras cifras muestran claramente la tendencia al endurecimiento punitivo, que a pesar de poderse explicar por diversas causas (incremento de fenómenos delictivos como narcotráfico, conflicto armado, corrupción, etc.), no tienen una explicación sólida debido a la referenciada carencia de sistemas confiables de información que permitan evaluar el impacto real de las medidas tomadas.

La Comisión Asesora ha concluido que el incremento en la severidad penal, al no ser producto de una reflexión seria sobre los fenómenos criminales, *"es una expresión de lo que los autores conocen como 'populismo punitivo', que pretende que la solución a los problemas de impunidad o de incremento de ciertos crímenes debe ser siempre el aumento drástico de las penas"*⁸².

35. La prisión ha llegado a convertirse paulatinamente en el eje de la política criminal, a partir de

"La extendida percepción de inseguridad [que] ha sido también responsable de que se la politice, y ha abierto la puerta al aprovechamiento político del miedo al crimen y al uso del populismo punitivo como estrategia para originar consenso acerca de las

que corresponde al 3% del total). // Las 36 modificaciones que se han hecho a la legislación penal tienen que ver principalmente con la tipificación de nuevas conductas (creación de delitos), el aumento de penas para delitos ya creados, la modificación de causales de agravación punitiva, la variación de las consecuencias punitivas para determinada clase de delitos, la modificación de beneficios por aceptación de cargos y la modificación de los términos de prescripción de la acción penal. En un grado mucho menor, se registran las disminuciones de pena y, en lo que respecta a la inclusión de causales de atenuación punitiva, no se registró ninguna durante el periodo de estudio." Informe Final. Pág. 30

⁷⁹ "Fueron creados cuarenta y siete (47) nuevos delitos, dos de los cuales ni siquiera quedaron en el Código Penal (la manipulación de equipos terminales móviles y la explotación de menores de edad, creados por la Ley 1453 de 2011). De acuerdo con el bien jurídico objeto de protección, la mayor cantidad de conductas punibles creadas lo fueron dentro del título de las delitos contra el orden económico social (10), seguido del título de los delitos contra la eficaz y recta impartición de justicia (6), la administración pública (5), y la libertad, integridad y formación sexuales (5)." Informe Final. Pág. 31

⁸⁰ "En cuanto a aumentos de pena, durante el periodo analizado se incrementaron las sanciones para 80 delitos; sin embargo, como algunos de esos delitos han sufrido dos modificaciones orientadas al incremento punitivo, el total de veces que se han elevado las penas es de 87; sin contar con el incremento introducido por la ley 890 de 2004 que aumentó las penas para todos los delitos del Código. Y si se hace una revisión histórica de las penas máximas consagradas en nuestra legislación penal, se observará que en el Código Penal de 1936 era de 24 años de presidio, en el Código Penal de 1980 se aumentó a 30 años de prisión⁴⁹ y en el Código Penal de 2000 se elevó hasta 40 años. En vigencia de esta última codificación, la Ley 890 de 2004 llevó el máximo de pena aplicable hasta los 60 años de prisión, tiempo que se aproxima a la expectativa de vida en Colombia, que es de 74 años. Y pese a la existencia de ese límite, como ya se explicó, la Ley 1453, más conocida como ley de seguridad ciudadana, prevé para ciertos delitos una pena de hasta 90 años." Informe Final. Pág. 31

⁸¹ Informe Final. Pág. 33

⁸² Informe final. Pág. 34.

medidas de justicia expresiva adoptadas, y para capitalizar electoralmente la ansiedad de la población"⁸³

De tal modo el panorama de la política criminal actual se traduce en la adopción de medidas legislativas coyunturales que se alejan de la finalidad de la pena y del derecho penal,

"en desmedro de su tradicional carácter de ultima ratio, así como de sus notas de fragmentariedad y de subsidiariedad; alejándose del ideario ilustrado afincado en la libertad individual y en la dignidad humana, con el consecuente favorecimiento de modelos autoritarios y expansivos propios de un derecho penal 'moderno', donde la acción estatal es apenas aparente e incide únicamente en el ámbito psicológico-social, convirtiendo al derecho penal en un mecanismo simbólico"⁸⁴.

Conforme lo anterior, la política criminal actual obedece a factores que deforman el derecho penal, en sus más primigenios orígenes y derroteros, como respuesta a las impresiones mayoritarias, momentáneas y circunstanciales, sobre las necesidades de la sociedad, en detrimento del valor constitucional de la libertad.

36. Corresponde por tanto, en aras de estructurar una política criminal ajustada a los principios constitucionales en materia punitiva, además de llamar la atención sobre este aspecto, consolidar soluciones duraderas, que permitan incidir en la perspectiva social del derecho penal, a través de una campaña de concientización, que ofrezca información suficiente sobre sus fines y limitaciones, de tal forma que la ciudadanía cuente con elementos de juicio para identificarlos y valorar las situaciones concretas, de cara a ellos.

Lo anterior, en el marco de un plan de reversión de la concepción de la cárcel como eje de la solución de los problemas que aquejan a la sociedad, en la medida en que dicha concepción incide en forma directa en el hacinamiento carcelario actual.

Esta Sala advierte conforme lo anterior, la necesidad de que como parte de la política criminal, asumida como un sistema de actuaciones conjuntas y coordinadas que convocan al Estado para resguardar los bienes jurídicos que estima preponderantes, disuadiendo su desconocimiento y resocializando a quien los desestima, siendo de alto impacto para la sociedad, se desarrolle un esquema de concientización de la sociedad sobre el carácter residual del derecho penal, el valor del derecho a la libertad y la necesidad de la

⁸³ DE LA TORRE, Verónica y ÁLVAREZ, Alberto Martín. Violencia, Estado de derecho y políticas punitivas en América Central. Perfiles latinoamericanos, 2011, vol. 19, no 37, p. 33-50.

⁸⁴ Ídem. Concluyen los autores además que, "lo cierto es que nada de esa obedece a una política criminal previamente definida, sino a una situación de coyuntura que ignora las llamadas políticas 'judicial' y 'penitenciaria' (...) Lo dicho, claro está, trae aparejadas ciertas consecuencias[, pues] (...) las reformas penales de este tipo echan raíces en la inseguridad y el miedo sociales exacerbados mediáticamente, obusan de la función simbólica del derecho penal que no es, en realidad, el instrumento más adecuada para hacer frente al problema y disminuyen la calidad técnica de las leyes penales."

racionalización de la sanción privativa de la libertad, como sus consecuencias y fines.

Así, en esta oportunidad la Corte se ve en la necesidad de proferir órdenes al Ministerio de Justicia y del Derecho, para que, en los términos del párrafo anterior, diseñe, consolide y desarrolle un esquema publicitario que, basado en las alternativas penales de la prisión, en sus objetivos y naturaleza, reenfoque la mirada sobre ella y permita revalorar la capacidad que tiene para contener el crimen y, simultáneamente, realizar los derechos individuales en consonancia con las necesidades sociales.

La política criminal colombiana es poco reflexiva frente a los retos del contexto nacional

37. Del informe presentado por la Comisión también se puede extraer que quienes diseñan y formulan la política criminal no tienen en cuenta las particularidades de nuestros contextos, lo cual se explica en parte, también, por la ausencia de fundamentación empírica y de bases de datos serias y confiables, que permitan retroalimentar la función y el impacto de política punitiva en la sociedad.

En este punto se explica cómo el no tener en cuenta diversos factores, hace que la política criminal se torne inequitativa en la distribución de costos y beneficios, y a su vez, se ensañe con determinadas clases sociales, generalmente afectadas por la desigualdad e inequidad social y económica. En especial se resalta que factores tales como la diversidad regional y social, el grado de presencia estatal en las distintas zonas del país, la complejidad de algunos fenómenos criminales focalizados (narcotráfico, corrupción, conflicto armado, entre otros), la inequidad y el grado de pobreza no son tenidos en cuenta en la actualidad para diseñar la política criminal.

La política criminal colombiana está subordinada a la política de seguridad

38. Para la Comisión es claro que la política criminal y la de seguridad deben tener una relación armónica y coordinada. Sin embargo, advierte que en Colombia la seguridad ha tenido preponderancia *"debido principalmente al conflicto armado interno y su entrecruzamiento con el narcotráfico"*⁸⁵.

Esta situación ha generado que las estrategias sobre política criminal queden, en su mayoría, subordinadas a los imperativos de las políticas de seguridad que se marcan sólo por factores como hacer la guerra o resolverla a través de soluciones negociadas.

Lo anterior resulta problemático, pues esta dinámica ha contribuido a que no se fortalezcan las instituciones y entidades encargadas de las diversas etapas de la política criminal, sino que las mismas se supediten a la seguridad nacional, lo que es sólo una parte del problema.

⁸⁵ Informe Final. Pág. 37.

La política criminal colombiana es inestable e inconsistente

39. A partir de lo desarrollado sobre (i) la reactividad en la formulación de la política criminal en Colombia, (ii) la incoherencia normativa e institucional que esa práctica genera y (iii) la ausencia de fundamentación empírica, se puede concluir que, hasta hace pocos años, la política criminal se concebía como una simple unión de acciones en contra de la criminalidad, muchas veces descoordinada, sin seguimiento, sin objetivos claros, y sin sustento.

En efecto, el hacinamiento y la crisis actual del sistema penitenciario y carcelario, son consecuencia de los niveles de inestabilidad y de ausencia de coordinación estatal en esta materia.

40. Ahora bien, según lo informado por la Comisión Asesora, a partir del año 2010, el Gobierno Nacional emprendió esfuerzos, al menos normativos, para lograr que se consolide una política criminal más estable y con objetivos a largo plazo. Así, en dicho informe se estudió la consagración, en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, de las líneas generales de acción en esta materia.

En este punto se resalta que el Plan Nacional hizo énfasis en que la política criminal requiere un “*andamiaje institucional*” que la desarrolle y ponga en práctica. Así mismo, estableció que supone la acción coordinada de todos los intervinientes, que permita mejorar los procesos de evaluación de resultados y de rendición de cuentas, todo lo cual contribuirá a disminuir la impunidad y fortalecer la convivencia, la inclusión y la seguridad.

Así mismo, es importante reconocer, a partir de las comunicaciones remitidas a este despacho por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho⁸⁶, que se ha avanzado con la preparación y expedición de dos documentos CONPES: uno dirigido a fijar las bases de la Política Criminal y el otro encaminado a darle un nuevo enfoque a la Política Penitenciaria y Carcelaria (CONPES 3828 de 2015) que también desarrollan y enmarcan las líneas generales de acción.

De igual forma, se hace necesario reconocer la continuidad del esfuerzo realizado por el Gobierno Nacional, ya que en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018⁸⁷, se incluye como una de las “*estrategias de inversión/objetivo*”, la consecución de una “*política criminal con enfoque restaurativo*”, para la cual se estima una inversión de \$5.894.535 millones, a partir de diversas fuentes de financiación.

En uno de los documentos preparatorios⁸⁸ de dicho Plan Nacional 2014-2018

⁸⁶ Ver en especial la respuesta del 5 de junio de 2015, presentada por el Ministerio de Justicia y del Derecho. Folio 32 del cd. Pruebas número 1.

⁸⁷ Ley 1753 del 9 de junio de 2015.

⁸⁸ Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Disponibles en la página del Departamento Nacional de Planeación, visitada el 28 de julio de 2015: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018.pdf>

se reiteró la necesidad de corregir las “*graves falencias, [de la política criminal] particularmente, porque es reactiva, poco reflexiva, inestable e inconsistente, lo que repercute en la calidad de su gestión*”. Se indicó que “*en efecto, durante las últimas dos décadas ha existido un incremento significativo de la severidad punitiva y del recurso a la privación de la libertad. Sin embargo, la experiencia internacional señala que la capacidad real de estas medidas para prevenir los crímenes y enfrentar problemas sociales complejos es limitada. Adicionalmente, esto ha generado presión sobre la situación de hacinamiento carcelario, alcanzando para 2014 una tasa del 52,7% en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país, situación que se agrava dado que el 88% de la infraestructura penitenciaria resulta inadecuada de acuerdo con los estándares requeridos*”⁸⁹.

41. A pesar de estos importantes avances, es preciso insistir en la necesidad de acciones reales. Según indica la Comisión Asesora, “*la eficacia real de estos planteamientos incorporados al Plan [aquí se refiere al de 2010-2014] no parece clara pues muchos pronunciamientos del propio Presidente de la República parecen alejarse de estas orientaciones. Además muchas leyes aprobadas [ver fundamento jurídico 31 de esta sentencia] en este periodo no parecen tampoco seguir los lineamientos de política criminal incorporados al Plan*”⁹⁰.

Conforme lo anterior, es claro que los esfuerzos no han sido suficientes y en la actualidad la política criminal colombiana sigue siendo inestable e inconsistente.

La política criminal colombiana es volátil, en tanto, existe debilidad institucional

42. Para la Comisión Asesora la debilidad institucional en la formulación de la política criminal es uno de los factores que explican su carácter volátil e incoherente. En el informe se explica que si bien, la Constitución consagra un marco normativo y un reparto de competencias para el manejo de la política criminal, que en teoría contribuirían a fortalecer la capacidad institucional en este aspecto, la debilidad institucional está presente en la práctica por diversos factores normativos e institucionales.

En primer lugar, como factor normativo, la Comisión explica que la Constitución prevé reserva legal para la consagración de nuevos tipos penales, lo cual resulta problemático, pues ello genera que, a pesar de que exista un código penal, en él no se encuentren consagrados en forma sistemática todos los delitos y sanciones; de tal modo la normativa penal se encuentra dispersa en varias leyes cuyo origen y control es el de una ley ordinaria. Lo anterior genera proliferación de normas que consagran delitos, y ahonda las

⁸⁹ Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Disponibles en la página del Departamento Nacional de Planeación, visitada el 28 de julio de 2015: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018.pdf>

⁹⁰ Informe Final. Pág. 39

incoherencias normativas del sistema sancionatorio penal en Colombia, afectando la seguridad jurídica.

En segundo lugar, como factor institucional, la Comisión manifiesta que en la medida en que la Corte Constitucional ha entendido que las leyes penales son y pueden ser ordinarias, y no estatutarias, a pesar de que comprometen directamente el derecho fundamental a la libertad, la política criminal se torna incoherente. Según la Comisión, lo anterior constituye una falla institucional que promueve la volatilidad y discordancia de la política criminal en tanto permite la expedición de normas que, siendo consideradas a la luz de la contingencia en su más particular acepción, no tienen la vocación de integrar un sistema articulado y coherente de delitos y penas, que muchas veces trastocan.

Así mismo, la Comisión Asesora considera que dar reserva de ley estatutaria a las leyes penales fortalecería institucionalmente a la política criminal desde dos frentes: por un lado, el control previo de la Corte Constitucional podría limitar la incoherencia y la desproporción al interior del sistema penal. Y de otro lado, las exigencias del trámite de una ley estatutaria en el Congreso favorecerían que la legislación penal fuera más estable y se expidiera con un nivel mayor de consenso social y político.

En tercer lugar, como factor institucional, la Comisión una falla en la multiplicidad de entidades que tienen iniciativa legislativa en materia de política criminal, en tanto esto facilita la concurrencia de propuestas de leyes dispares, incoherentes e incluso contradictorias. En este sentido, se reivindica la necesidad de crear una institución que sea articuladora de la política criminal, desde el proceso mismo de su diseño.

43. Por todo lo anterior, se insiste que en el panorama actual la debilidad institucional entorpece el objetivo de construir una política criminal coherente y estable.

- ***Etapas de implementación y ejecución de la política criminal, en especial, en relación con el proceso penal. (Criminalización secundaria)***

44. Una vez identificadas algunas de las problemáticas en la primera fase de la política pública en materia de criminalidad, es importante advertir que, al entender que la política criminal es un todo, muchas de las problemáticas anteriores, permean y reflejan sus consecuencias en esta segunda etapa.

Si bien se han emprendido varias reformas⁹¹ en esta etapa de la política

⁹¹ El Ministerio de Justicia y del Derecho en sus diversas intervenciones, llama la atención sobre la necesidad de algunas reformas en el campo normativo del sistema Penal Acusatorio, que fueron propuestas y están siendo analizadas en el Congreso a través del **proyecto de ley 244 de 2015 Cámara**. Según el Ministerio dicho proyecto busca recuperar la efectividad del proceso penal, a partir de reformas a los mecanismos de terminación anticipada del proceso, la supresión de la audiencia de imputación, los cambios normativos tendientes a elevar la eficiencia de las actuaciones procesales y la introducción de figuras probatorias novedosas, entre otros.

criminal, se presentan los problemas ligados a la reactividad estatal, al populismo punitivo y a la ausencia de fundamentación empírica que se describieron anteriormente, y que impactan de forma negativa las condiciones de reclusión y la problemática carcelaria.

45. El principal problema de la etapa de criminalización secundaria que guarda estrecha relación con el hacinamiento carcelario, tiene que ver con el ***uso excesivo de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad***, que está directamente relacionado, además, con la falta de mecanismos de separación y trato diferenciado entre condenados y sindicados, que se abordará más adelante.

Una muestra de lo anterior, se encuentra en la exposición de motivos de la Ley 1760 de 2015⁹², también conocida como la Ley que regula la detención preventiva, en donde, al menos normativamente, se reconoce el impacto negativo de tener una política criminal desarticulada y fragmentada. Allí se indica que la política criminal *“se ha caracterizado por carecer de una estrategia sólida para reducir la conflictividad social”*⁹³ y que se refleja en el uso excesivo de las medidas de aseguramiento (artículos 310 y 131 de la Ley 904 de 2004).

En dicha exposición se cita el Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas, publicado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁹⁴, pues en el mismo se advierte que en Colombia se ha usado la detención preventiva *“para forzar a los procesados a que colaboren aceptando los cargos o aportando pruebas en contra de otros sospechosos. razón por la cual los fiscales imputan y solicitan la prisión preventiva, aun cuando no tengan suficiente evidencia”*. Es decir, la medida de aseguramiento privativa de la libertad se usa como una herramienta de investigación, y no como un mecanismo restringido para salvaguardar a la comunidad, como es de su naturaleza.

En esa ocasión también se manifestó que muchas veces, ese uso excesivo de la prisión preventiva atiende a presiones sociales y mediáticas que apuestan, únicamente, por la represión penal como forma de contrarrestar la delincuencia (*populismo punitivo*), y que olvidan que dicha figura, en un Estado Social de Derecho, debe tener un carácter restringido.

Anotó además que la atención efectiva del hacinamiento requiere que los Estados adopten políticas y estrategias que incluyan: (i) reformas legislativas e institucionales necesarias para asegurar un uso racional de la prisión

También se destaca la **Ley 1760 de 2015** *“por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 906 de 2004, en relación con las medidas de aseguramiento privativas de la libertad”*, que propuso términos máximos para la duración de las detenciones preventivas, en ciertos casos, entre otras reformas encaminadas a limitar el uso de la detención preventiva y fomentar la imposición de otras medidas consagradas en el Código Penal como las presentaciones personales, la caución, la prohibición de salir del país, la vigilancia electrónica, la obligación de observar buena conducta, la prohibición de concurrir a determinados sitios o de comunicarse con determinadas personas, entre otras.

⁹² Gaceta del Congreso 660 de 2014.

⁹³ Gaceta del Congreso 660 de 2014.

⁹⁴ Publicado el 30 de diciembre de 2013.

preventiva, y que realmente se recurra a esta medida de forma excepcional; (ii) la observancia de los plazos máximos establecidos legalmente para la permanencia de personas en detención preventiva; (iii) la promoción del uso de medidas alternativas o sustitutivas de la detención preventiva y de la privación de libertad como pena; (iv) el uso de otras figuras propias del proceso de la ejecución de la sentencia, como las libertades condicionales, asistidas y las redenciones de pena por trabajo o estudio; (v) la modernización de los sistemas de administración de justicia de forma tal que se agilicen los procesos penales; y (vi) prevención de las detenciones ilegales o arbitrarias.

46. En este punto es importante señalar que existe una relación directa entre el mencionado uso excesivo de la prisión preventiva y el hacinamiento carcelario. En términos del Ministerio de Justicia y del Derecho *“de las 119.378 personas privadas de la libertad en los establecimientos penitenciarios a cargo del INPEC, el 38% de la población, es decir 44.322 internos son detenidos preventivamente”*⁹⁵.

Adicionalmente, se advierte que el mencionado uso excesivo de la detención preventiva ha generado costos, no sólo en derechos, sino también patrimoniales, debido al alto número de demandas y condenas contra el Estado que genera del uso desmedido de la prisión, como medida de aseguramiento. Para el año 2014, cursaban 18.797 procesos por privación injusta de la libertad, cuyas pretensiones ascendían a 23,9 billones de pesos⁹⁶.

47. Identificada esa problemática, ha de advertirse que en la fase de criminalización secundaria persisten otro tipo de problemáticas⁹⁷, no obstante, no serán abordadas en esta oportunidad, pues la Sala se concentra en la relación entre las fases de política criminal, desde la óptica de la afectación al sistema penitenciario y carcelario. Por ello, se hace especial énfasis en la problemática que representa el uso excesivo de la detención preventiva, tal y como se planteó.

- ***Etapas de implementación y ejecución de la política criminal colombiana, en especial, en relación a la ejecución de las penas y el cumplimiento de las medidas de aseguramiento. (Criminalización terciaria)***

48. Finalmente, se llega a la identificación de las problemáticas presentes en la tercera fase de la política pública en materia criminal. En esta fase están

⁹⁵ Intervención del Ministerio de Justicia del 5 de junio de 2015. Folio 35 cd. número 1 de pruebas.

⁹⁶ Cifras referenciadas en la exposición de motivos de la Ley 1760 de 2015. Gaceta del Congreso 660 de 2014.

⁹⁷ La Comisión Asesora en su informe final realiza un análisis general de los problemas a los que se enfrenta la investigación penal en Colombia, que a su vez generan ineficiencia y demoras en el proceso penal. En especial, resalta algunos temas relacionados con la precariedad de la información empírica y de las bases de datos del sistema penal, con los deficientes resultados de la investigación y persecución penal, y con las limitaciones mismas del proceso penal (cuellos de botella). Así por ejemplo, identifica cómo i) la falta de coordinación entre la Fiscalía General de la Nación, la SIJIN, la Policía, la DIJIN y el INPEC, entre otras entidades, hace que muchas veces los esfuerzos en investigación no se sumen y esos procesos se vuelvan lentos y repetitivos. Así mismo, se presenta cómo ii) la ausencia de gestión y estrategia en la investigación penal es un problema, que muchas veces genera incentivos negativos para que los funcionales muestren resultados inflados de sus investigaciones, a partir de delitos que no requieran prueba, dejando de lado la persecución cuando se trata de delitos complejos.

involucradas todas las entidades que integran el **Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario** que, según el artículo 7° de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 7° de la Ley 1709 de 2014, son el Ministerio de Justicia y del Derecho; el INPEC y la USPEC (adscritos a dicho Ministerio); los centros de reclusión del país; la Escuela Penitenciaria Nacional; el Ministerio de Salud y Protección Social; el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, y las demás entidades públicas que ejerzan funciones relacionadas con ese sistema.

En la etapa de ejecución de penas y medidas de aseguramiento es en la que se muestran los síntomas de todas las dificultades, previamente reseñadas, que emergen de la política criminal actual. Es en esta etapa en la que se verifican las anomalías denunciadas en las acciones de tutela objeto de estudio.

Entre dichos síntomas se encuentran afectaciones relacionadas con las condiciones de reclusión a las que, sindicados y condenados, son sometidos: el hacinamiento y las otras causas de violación masiva de derechos, la reclusión conjunta entre condenados y sindicados, las fallas en la prestación de los servicios de salud en el sector penitenciario y carcelario, la precariedad de la alimentación suministrada y las condiciones inhumanas de salubridad e higiene de los establecimientos de reclusión, entre otras.

49. Para efectos de precisar los parámetros y las soluciones concretas frente a cada uno de estos problemas, tendrán su análisis propio más adelante. Antes de ello, y por oposición, es necesario hacer mención de los parámetros que deben regir la vida en la prisión, es necesario cerrar esta valoración de la política criminal fijando un estándar mínimo que enmarcará las órdenes que dará la Sala de Revisión mediante esta sentencia.

Estándar constitucional mínimo que debe cumplir una política criminal respetuosa de los derechos humanos

50. Para la construcción del referido ***estándar constitucional mínimo*** se toman como referentes algunos de los lineamientos formulados en la Sentencia T-388 de 2013 y el Informe Final de la Comisión, sin abordarlos en su totalidad⁹⁸. Lo anterior, en tanto esta ocasión la Sala Quinta estima conveniente centrarse en ***mínimos verificables*** a través de la gestión de instituciones específicas en plazos determinados o determinables, que contribuyan a fijar soluciones concretas.

El estándar que se fija en esta oportunidad parte de la idea de que el cambio de perspectiva que requiere la política criminal en Colombia para lograr mínimos de estabilidad y coherencia, es ***gradual***, y por ello, las acciones también deben serlo. Los mínimos verificables permitirán orientación de la gestión de la Administración y una medición más certera de los resultados.

⁹⁸ Esta explicación es necesaria ya que el estándar mínimo que se propondrá, podrá no hacer referencia a aspectos constitucionalmente importantes como la protección diferenciada o el principio de no discriminación dentro del sistema penitenciario y carcelario. Con esto la Sala no resta su importancia, pero sí prioriza las necesidades de atención y los requerimientos en clave de protección de los derechos humanos.

51. Aclarado lo anterior y visto el panorama sobre la actualidad de la política criminal en Colombia, para la Corte Constitucional resulta un imperativo democrático sostener que la creación y el fortalecimiento de una política criminal seria, coherente, fundamentada empíricamente y constitucionalmente enmarcada, es un objetivo estatal al cual deben orientarse las autoridades públicas sin más dilaciones, en la medida en que una concepción distinta de ella implica, como se ha verificado, la afectación de los derechos de un conjunto importante de personas.

Por ello, esta Sala de Revisión pasa ahora a proponer el estándar constitucional mínimo que debe cumplir la política criminal colombiana para respetar los derechos humanos y constitucionales.

a) La política criminal debe tener un carácter preventivo. Uso del derecho penal como última ratio.

52. A partir del diagnóstico presentado quedó claro que la política criminal colombiana se ha caracterizado por ser una respuesta al populismo punitivo. Por ello, uno de los aspectos que debe transformarse es el enfoque de la política criminal, que debe dejar de considerarse como la principal respuesta a los problemas de la vida social.

Es necesario para ello rescatar el ***principio del derecho penal como última ratio***. Según la Comisión Asesora un Estado democrático de derecho debe minimizar el uso del poder punitivo, “*pues si la garantía y la protección de los derechos humanos y de los bienes jurídicos fundamentales pueden ser alcanzados por vías distintas a la penal, como la política social, las políticas preventivas o el uso de mecanismos administrativos de control, entonces es ilegítimo recurrir al instrumento penal*”⁹⁹.

Adoptar el principio del derecho penal como *última ratio* implica que todas las entidades estatales involucradas desarrollen políticas serias de prevención de la delincuencia y la criminalidad.

53. En este punto es importante resaltar que “*la prevención y la lucha contra la criminalidad no pueden basarse exclusivamente en el derecho penal*”, en tanto, los factores que inciden en la delincuencia son potenciados por la desigualdad, la discriminación y la exclusión de nuestra sociedad¹⁰⁰.

Para enfrentar el populismo punitivo, es necesario que las instituciones del Estado encargadas de diseñar la política criminal cambien de perspectiva y entiendan que el delito no se puede combatir exclusivamente con el incremento de las penas.

Deben potenciarse estrategias contra el delito desde perspectivas diferentes al derecho penal. Aquí el Gobierno Nacional ha presentado varias estrategias, en

⁹⁹ Informe final. Pág. 63

¹⁰⁰ Informe final. Pág. 64

especial relacionadas con la delincuencia juvenil y la lucha contra las drogas. Sin embargo dichas iniciativas necesitan materializarse en resultados tangibles.

b) La política criminal debe respetar el principio de la libertad personal, de forma estricta y reforzada.

54. Si bien es cierto que la restricción a la libertad personal como causa de la comisión de una conducta punible, es un instrumento legitimado en la mayoría de los Estados modernos, no puede perderse de vista que la prisión y las penas privativas de la libertad no son las únicas estrategias para combatir el delito.

La limitación al derecho de libertad personal tiene un fin resocializador y busca, básicamente, disuadir a la sociedad de cometer conductas punibles y evitar la reincidencia delincencial. Como tempranamente expuso Beccaria:

*"es evidente que el fin de las penas no es atormentar y afligir a un ente sensible, ni deshacer un delito ya cometido. ¿Se podrá en un cuerpo político, que bien lejos de obrar con pasión, es el tranquilo moderador de las pasiones particulares, se podrá, repito, abrigar esta crueldad inútil, instrumento del furor y del fanatismo o de los débiles tiranos? ¿Los alaridos de un infeliz revocan acaso del tiempo, que no vuelve, las acciones ya consumadas? El fin, pues, no es otro que impedir al reo causar nuevos daños a sus ciudadanos y retraer a los demás de la comisión de otros iguales. Luego deberán ser acogidas aquellas pena y aquel método de imponerlas, que guardada la proporción hagan una impresión más eficaz y más durable sobre los ánimos de los hombres, y la menos dolorosa sobre el cuerpo del reo."*¹⁰¹

Adicionalmente, la privación de la libertad ha de estar regida por el principio de proporcionalidad de la pena, que obliga al Estado a revisar la gravedad de la afectación del bien jurídico protegido y la pena.

55. En vista de lo anterior, y después del diagnóstico realizado, se puede concluir que en Colombia se debe ampliar y potencializar el uso de penas alternativas a la privación de la libertad, no sólo como estrategia para enfrentar el hacinamiento carcelario, sino porque *"las medidas alternativas así implementadas, de acuerdo con los informes que sobre ellas se han elaborado, han impactado positivamente en la reducción de la reincidencia, en la prevención del delito y en el mejoramiento de las condiciones de funcionamiento de los sistemas carcelarios, con efectos positivos palpables sobre los derechos fundamentales de los reclusos"*¹⁰².

En esa medida es urgente y necesario implementar un proyecto amplio de penas y medidas alternativas a la prisión que permita avanzar en el cumplimiento de las obligaciones del Estado en esta materia. Para ello es

¹⁰¹ BECCARIA, Cesare. De los Delitos y de las Penas. Edición Latinoamericana. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1994. p.30

¹⁰² Informe final. Pág. 64

necesario no perder de vista que incluso desde sus orígenes:

“Ya en los primeros años del siglo XIX se tendrá conciencia de su novedad; y, sin embargo, ha aparecido tan ligada, y en profundidad, con el funcionamiento mismo de la sociedad, que ha hecho olvidar todos los demás castigos (...) Se saben todos los inconvenientes de la prisión, y que es peligrosa cuando no es inútil. Y, no obstante, no se ‘ve’ por qué reemplazarla.”¹⁰³

De tal modo, estando la prisión vinculada desde hace largo tiempo a la dinámica de la vida en sociedad, y arraigada en ella como fuente de solución de conflictos sociales, sin ser el único castigo previsto pero sí el más difundido y acogido, el Legislador y el sistema penitenciario y carcelario, se encuentran ante un reto histórico.

56. Además de la consolidación de ideas alternas a la prisión, también se hace necesario revisar el actual sistema de penas, de acuerdo con el principio de proporcionalidad y con los bienes jurídicos que pretenden protegerse. Lo anterior, para contribuir a superar la incoherencia del sistema de penas legalmente establecido.

c) La política criminal debe buscar como fin primordial la efectiva resocialización de los condenados.

57. En consonancia con lo anterior, es importante recalcar que la política criminal colombiana **perdió de vista el fin resocializador de la pena** privativa de la libertad, en tanto, el sistema previsto para su ejecución está en una profunda crisis humanitaria. Por ello es necesario que todas las entidades estatales involucradas retomen la resocialización como su enfoque principal.

“La finalidad correccional (...) [implica] asumir que el individuo que ha cometido un delito debe ser castigado con la privación de la libertad por un tiempo mas o menos prolongado para que dicha duración sea empleada útilmente a los fines de su transformación en un individuo que no cometerá delitos en el futuro, es decir, en un ‘no-delincuente’ en tanto vía para la producción del ‘no-delito’”¹⁰⁴

Es imperioso recordar que el esfuerzo por la resocialización del delincuente y por su incorporación a la vida en sociedad después de su castigo, se traduce en beneficios para la comunidad. Por el contrario abandonar tal enfoque hace que el sistema penitenciario y carcelario se convierta en un sistema multiplicador de conflictos¹⁰⁵ que genera más y “*mejores*” delincuentes (la cárcel como

¹⁰³ FOUCAULT, Michel. Vigilar y castigar: El nacimiento de la prisión. Siglo XXI, 2009. p. 266

¹⁰⁴ SOZZO, Máximo. ¿Metamorfosis de la prisión? Proyecto normalizador, populismo punitivo y “prisión-depósito” en Argentina. URVIO-Revista Latinoamericana de Estudios en Seguridad, 2014, vol. 1, no 1.

¹⁰⁵ FOUCAULT, Michel. Op. cit., p. 308 y 309. “La prisión no puede dejar de fabricar delincuentes. Los fabrica por el tipo de existencia que hace llevar a los detenidos: ya se los aísla en celdas o se les imponga un trabajo inútil, para el cual no encontrarán empleo, es de todos modos no ‘pensar en el hombre en sociedad’; es crear una existencia contra natura inútil y peligrosa; (...) La prisión fabrica también delincuentes al imponer a los detenidos coacciones violentas; está destinada a aplicar las leyes y a enseñar a respetarlas; ahora bien, todo su funcionamiento se desarrolla sobre el mado de abuso de poder. (...) El sentimiento de la

universidad del delito), lo que finalmente termina siendo más costoso para el conglomerado social.

A este respecto, la Defensoría del Pueblo informó¹⁰⁶ que *“la incapacidad resocializadora del estado colombiano adquiere mayor dimensión al observar el parágrafo del artículo 144 del Código Penitenciario y Carcelario, el cual supedita el fin principal de la pena privativa de libertad a las disponibilidades del personal y de la infraestructura de los centros de reclusión”*¹⁰⁷.

58. En vista de lo anterior, la Comisión Asesora para la Política Criminal identificó algunos puntos de acción que esta Sala considera necesario reiterar:

- i) La pena y su fin resocializador debe tener tiempos mínimos y máximos para ser ejecutados, para que brinden una expectativa seria de vida en libertad al condenado. Sin embargo, la determinación de estos tiempos requiere de una investigación empírica que no se ha realizado aún.
- ii) Es necesario reestructurar los modelos de trabajo, estudio y enseñanza en los centros de reclusión para que sean tomados como formas de resocialización, y no como simples factores de redención de la pena.
- iii) Es necesario que se redistribuyan las cargas administrativas y presupuestales del sistema penitenciario, para que los programas de resocialización tengan posibilidades reales de ejecución.

d) Las medidas de aseguramiento privativas de la libertad deben ser excepcionales.

59. En concordancia con lo ya expuesto sobre el respeto reforzado al principio de la libertad personal en un Estado Social de Derecho, es necesario que en nuestro sistema penal la detención preventiva recupere su carácter excepcional.

Como se indicó anteriormente, sobre este punto se han presentado avances normativos, sin embargo, son alarmantes los informes que comprueban que en

injusticia que un preso experimenta es una de las causas que más pueden tornar indomable su carácter cuando se ve así expuesto a sufrimientos que la ley no ha ordenado ni aún previsto, cae en un estado habitual de cólera contra toda lo que lo rodea; no ve sino verdugos en todos los agentes de la autoridad; no cree ya haber sido culpable: acusa a la propia justicia.”

¹⁰⁶ Informe del 22 de junio de 2015. Folio 15 cd. Pruebas número 2.

¹⁰⁷ Ley 65 de 1993. Artículo 144. *FASES DEL TRATAMIENTO*. El sistema del tratamiento progresivo está integrado por las siguientes fases:

1. Observación, diagnóstico y clasificación del interno.
2. Alta seguridad que comprende el periodo cerrado.
3. Mediana seguridad que comprende el periodo semiabierto.
4. Mínima seguridad a periodo abierto.
5. De confianza, que coincidirá con la libertad condicional.

Los programas de educación penitenciaria serán obligatorias en las tres primeras fases para todas los internos, sin que esto excluya el trabajo. La sección educativa del INPEC suministrará las pautas para estos programas, teniendo en cuenta que su contenido debe abarcar todas las disciplinas orientadas a la resocialización del interno.

PARÁGRAFO La ejecución del sistema progresivo se hará gradualmente, según las disponibilidades del personal y de la infraestructura de los centros de reclusión.”

Colombia este instrumento de protección a la comunidad, se ha convertido en una especie de herramienta de investigación o de sanción anticipada para las personas sindicadas, que afecta gravemente el principio de presunción de inocencia.

Del diagnóstico presentado, se tiene que puede haber dos grandes causas que han promovido el irrespeto por el principio de la excepcionalidad de la detención preventiva, a saber: (i) el aumento normativo de la rigurosidad en la imposición de medidas de aseguramiento privativas de la libertad, que disminuyen la discrecionalidad del funcionario judicial; o (ii) la facilidad argumentativa con la que los fiscales solicitan la medida y los jueces la adoptan, debido a presiones sociales o mediáticas.

60. Identificadas estas causas, se tiene que no hay suficiente información empírica y confiable que permita plantear o definir esta problemática en términos de acciones frente a una u otra causa. Es decir, la cuantificación del problema no puede ser definida sin información detallada, que muestre la complejidad del mismo.

Por tanto, en este punto es necesario que se creen o desarrollen bases de datos en las cuales se identifiquen los motivos por los que los jueces adoptan las medidas de aseguramiento privativas de la libertad (con diferentes variables como por ejemplo, causales de la imposición de la medida, delitos endilgados, antecedentes del sindicado, entre otras), con el objetivo de cuantificar la problemática y adoptar soluciones sustentadas en datos empíricos.

e) La política criminal debe ser coherente.

61. La política criminal actual es incoherente e impacta negativamente en las posibilidades de coordinación armónica de las instancias estatales involucradas. Se evaluó la precariedad de los diseños institucionales que, por ejemplo, permiten a múltiples organismos tener iniciativa en la formulación de política criminal, sin la más mínima instancia de coordinación.

Por ello, es importante reiterar que para que la política pública en materia criminal sea coherente, estable y consistente, las entidades encargadas de su formulación y diseño deben crear mecanismos de coordinación y colaboración armónica, para que todas las acciones y medidas se dirijan hacia la consecución de un objetivo común. Según la Comisión Asesora uno de los órganos que adquiere relevancia, como instancia articuladora de la política criminal, a fin de asegurar su coherencia, estabilidad y consistencia, es el **Consejo Superior de Política Criminal –CSPC–**.

62. Sin embargo, a pesar de las funciones y expectativas con que esta instancia se creó (D. 2062 de 1995), se pudo constatar que su diseño original y el desarrollo posterior no ha sido el más apropiado¹⁰⁸. Por lo anterior, es

¹⁰⁸ Informe fina. Pág. 42. En este punto se explica cómo “No han sido claros los objetivos que éste debía perseguir, por tanto tampoco los productos que debía conseguir. Tampoco se le creó inicialmente una instancia que le permitiera ser operativo. La inexistencia de un Subconsejo Técnico le impidió realmente

necesario emprender las acciones necesarias para que el CSPC responda a objetivos y tareas claras; que tenga un equipo técnico permanente y sea el mayor coordinador y guardián de la estabilidad, la consistencia y la coherencia de la política criminal en Colombia.

f) La política criminal debe estar sustentada en elementos empíricos.

63. Es claro que uno de los puntos álgidos y problemáticos de la política criminal es la ausencia de fundamentación empírica, pues esta falencia afecta transversalmente todas las etapas de la misma. Como se indicó, la falta de información confiable hace casi imposible diagnosticar certeramente cuál es el estado de cosas en las diversas etapas de la política pública, lo cual repercute a su vez en la formulación de soluciones y en la medición de resultados.

Por ello es urgente cumplir el deber de consolidar sistemas de información serios, confiables y articulados, que permitan la evaluación y la retroalimentación de las medidas adoptadas en cada etapa de la política pública. Así mismo es necesario lograr unidad y calidad en la información delincencial y penal.

64. En la sentencia T-388 de 2013, se indicó que el Sistema de información que alimente tanto la política criminal como el sistema penitenciario y carcelario en Colombia deberá tener información completa, clara, confiable y actualizada, por lo menos, acerca de los siguientes aspectos¹⁰⁹:

- i) Nivel de protección y garantía de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.
- ii) La capacidad del Sistema como tal, no sólo cuantitativa, sino también cualitativa. Recursos institucionales y humanos disponibles, procedimientos, marcos normativos y regulatorios, metodologías y estrategias de acción para los asuntos a resolver (cantidad de instituciones, procedimientos, estado de infraestructura).
- iii) El contexto financiero básico sobre las cargas y los costos, y las fuentes de financiación.

Las necesidades ligadas al establecimiento de bases de datos y de fuentes de información actualizadas y confiables sobre el sistema y sobre los internos en todas las regiones del país, están estrechamente vinculadas a la configuración, evaluación y retroalimentación-reformulación de la política criminal, que debe contar con mecanismos para registrar sus avances, determinar sus carencias y diseñar estrategias de mejora, que solo pueden tener lugar, en forma razonable, con fundamento en elementos empíricos que lleven a la política

ejercer muchas funciones, como recopilar y evaluar anualmente las estadísticas en materia de criminalidad, realizar y promover intercambio de información, revisar anualmente el estado de hacinamiento y condiciones de resocialización, evaluar la estructura de la justicia penal con el objetivo de adecuarla para lograr una mayor eficiencia en la lucha contra la criminalidad, entre otras."

¹⁰⁹ Ver fundamento 8.2.11.3. de la Sentencia T-388 de 2013.

pública a responder a la realidad general del sistema, particular de la región y a los derechos de cada uno de los reclusos.

g) La política criminal debe ser sostenible. Medición de costos en derechos económicos.

65. Debido a los aspectos negativos de la política criminal del país y a las consecuencias de los mismos, por ejemplo, en los sistemas judicial, y penitenciario y carcelario, se llega fácilmente a la conclusión de que la misma es insostenible en múltiples dimensiones.

El panorama general de los costos de la actual política criminal, se encuentra descrito en la sentencia T-388 de 2013, de la cual se desprende que tal y como se encuentra orientada implica:

- i) *Costos en derechos.* El principal costo del castigo y la sanción penal, tiene impacto sobre el derecho a la libertad de las personas privadas de la libertad. Sin embargo, ese impacto es legítimo en un Estado Social de Derecho que usa el derecho penal como *última ratio* y que propicia condiciones dignas de reclusión.

Ahora bien, debido a la crisis del sistema penitenciario y carcelario del país, los costos en derechos, generados por la política criminal actual se han incrementado significativamente. De un lado se están afectando gravemente los derechos fundamentales de toda la sociedad, pues si la prisión no permite la resocialización real de los condenados, no reduce la reincidencia. Esta situación repercute a su vez en que no se combata la criminalidad y, por el contrario, la misma se fomente y organice desde los centros de reclusión. Un ejemplo dramático de este fenómeno es el descrito por el Ministerio de Justicia y del Derecho, cuando refiere que el 53% de las extorsiones que se comenten en el país, se realizan desde las cárceles¹¹⁰.

De otro lado, se supone que la restricción de los derechos de las personas privadas de la libertad es mínima y está regulada. Sin embargo en el sistema actual de las penitenciarías y cárceles, el impacto sobre los derechos de los reclusos es mucho más alto, pues a pesar de que allí solo se les priva de la libertad, en las condiciones actuales de reclusión se afectan la dignidad humana, la salud, la alimentación y la libertad sexual, entre otros.

- ii) *Costos económicos.* Según el análisis realizado por la Sentencia T-388 de 2013, los costos en términos económicos de la política criminal actual son altos.

En la tercera fase de criminalización se incluyen, por ejemplo, costos para la creación de la infraestructura física y la capacidad institucional del

¹¹⁰ Informe presentado el 5 de junio de 2015. Folio 31, cd. de pruebas número 1.

sistema penitenciario, para contar con los servicios mínimos requeridos, como alimentación, kits de aseo, elementos para dormir, agua, salud y muchos otros que necesitan los presos, y la contratación de personal de guardias, entre muchos otros.

Por ello, en la Sentencia T-388 de 2013 se indica que *“puede ser que la entrada a un Sistema penitenciario y carcelario que desconozca múltiples derechos y omita proteger otros tantos, sea aparentemente gratis, y que no se tenga que asumir costos financieros por tal estado de cosas. Incluso podría erróneamente considerarse que es una política que genera ahorros, pues los dineros que no se destinan a costear bienes y servicios básicos..., se pueden conservar o destinar a otras cosas”*.

Sin embargo, ello no es así, pues esta posición, que además desconoce la dignidad humana (impacto sobre derechos), tarde o temprano terminará generando gastos al Estado, ya que, el daño que genere la omisión en el cumplimiento de la obligación estatal de brindar condiciones dignas a los reclusos, puede ser reclamado judicialmente¹¹¹.

- iii) *Costos en la legitimidad del Estado.* Según se indicó en la precitada sentencia: ***“un Estado que desconoce a través de las prisiones impunemente la dignidad y la integridad de las personas, pierde legitimidad ante sus ciudadanos”***. En otras palabras, en el momento en que el Estado deja de propender por la materialización del fin resocializador de la pena, y convierte sus propias instituciones penitenciarias en centros de violación masiva de derechos humanos, su actividad deviene contraria a la Constitución.

h) La política criminal debe proteger los derechos humanos de los presos.

66. El cumplimiento de las obligaciones de respeto, protección y garantía de los derechos humanos, es imprescindible en un Estado Social de Derecho, fundado en la dignidad humana, como lo es el colombiano. Por ello, *“los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad sin protección jurídica que no están sometidas a debate en una democracia; deben ser respetados”*¹¹².

En esa medida la política criminal, en general, y el sistema penitenciario y carcelario, en particular, deben garantizar como **mínimo** unas **condiciones de subsistencia digna y humana a todos los reclusos** en todo el territorio nacional, de acuerdo con las cuales se deberá asegurar¹¹³:

- 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

¹¹¹ En relación con este punto la sentencia T-388 de 2013, hace un análisis sobre la responsabilidad objetiva del Estado en estos casos, debido a la posición de garante que el mismo asume cuando recluye a una persona en un establecimiento a su cargo. Se recuerda la especial relación de sujeción que tienen las personas privadas de la libertad frente al Estado.

¹¹² Fundamento 8.2.7.1. de la sentencia T-388 de 2013.

¹¹³ En concordancia con la sentencia T-388 de 2013.

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 se deberá 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 atender 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.

67. Fijado así el ***estándar constitucional mínimo que debe cumplir una política criminal respetuosa de los derechos humanos***, y constatado en los procesos objeto de estudio que, como en las demás cárceles del país, no se cumplen estas condiciones mínimas de estructuración de la política criminal, se reiterará la existencia de un estado de cosas contrario a la Constitución Política de 1991, en el Sistema Penitenciario y Carcelario del país, declarado mediante la sentencia **T-388 de 2013**.

Así mismo se declarará que la Política Criminal colombiana ha sido reactiva, populista, poco reflexiva, volátil, incoherente y subordinada a la política de seguridad. Y que el manejo histórico de la Política Criminal en el país ha contribuido a perpetuar la violación masiva de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad e impide, en la actualidad, lograr el fin resocializador de la pena.

Para conjurar los efectos del manejo que se ha dado a la política criminal y al derecho penal, la Sala destaca, entre otras, las siguientes órdenes generales:

- al Congreso de la República que, dentro del ámbito de sus competencias y respetando su libertad de configuración normativa, busque cumplir el ***estándar constitucional mínimo de una política criminal respetuosa de los derechos humanos***, referido en los fundamentos 50 a 66 de esta sentencia, cuando se propongan, inicien o tramiten proyectos de ley o actos legislativos que incidan en la formulación y diseño de la Política

Criminal, en el funcionamiento del Sistema de Justicia Penal y/o en el funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario.

- al Congreso de la República que, dentro del ámbito de sus competencias y respetando su libertad de configuración del derecho, dé aplicación ineludible a lo dispuesto en los artículos 3º, numeral 6º, y 18 del Decreto 2055 de 2014, en el sentido de contar con el **concepto previo del Comité Técnico Científico del Consejo Superior de Política Criminal**, para iniciar el trámite de proyectos de ley o actos legislativos que incidan en la política criminal y en el funcionamiento del Sistema Carcelario y Penitenciario.
- al Gobierno Nacional, por intermedio del Ministro de Justicia y del Derecho que, dentro del ámbito de sus competencias dé aplicación al **estándar constitucional mínimo de una política criminal respetuosa de los derechos humanos**, referido en los fundamentos 50 a 66 de esta sentencia, cuando se propongan, inicien o tramiten proyectos de ley o actos legislativos que incidan en la formulación y diseño de la Política Criminal, en el funcionamiento del Sistema de Justicia Penal y/o en el funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario.
- a la Fiscalía General de la Nación, por intermedio de su representante legal o de quien haga sus veces, que, dentro del ámbito de sus competencias dé aplicación ineludible al **estándar constitucional mínimo que debe cumplir una política criminal respetuosa de los derechos humanos**, referido en los fundamentos 50 a 66 de esta sentencia, cuando se propongan, inicien o tramiten proyectos de ley o actos legislativos que incidan en la formulación y diseño de la Política Criminal, en el funcionamiento del Sistema de Justicia Penal y/o en el funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario.
- al Gobierno Nacional, por intermedio del Ministro de Justicia y del Derecho que, dentro del ámbito de sus competencias constitucionales y legales, emprenda todas las acciones necesarias para dar mayor viabilidad financiera e institucional al Consejo Superior de Política Criminal y a sus instancias técnicas, con el fin de que éste dé cumplimiento a las todas funciones que le fueron asignadas mediante el Decreto 2055 de 2014. Así mismo, deberá crear al interior del Consejo Superior de Política Criminal **una instancia técnica de carácter permanente** que tenga la función de crear, alimentar y evaluar un Sistema de información de Política Criminal serio y confiable.
- al Consejo Superior de Política Criminal, en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho que, en el término de tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, emprenda las acciones para la creación de un sistema de información unificado, serio y confiable sobre Política Criminal. Este **sistema de información** deberá seguir los parámetros definidos en los fundamentos jurídicos 79,80 y 107

(parte iii) de la presente sentencia. Así mismo deberá priorizar los siguientes aspectos:

- a. Crear estadísticas y bases de datos unificadas, serias y confiables sobre la criminalidad en el país, que permitan proponer soluciones y medir resultados.
 - b. Crear un sistema de medición que permita reconocer, entre otros, el impacto de las leyes y reformas en materia de política criminal, sobre el Sistema Penitenciario y Carcelario.
 - c. Crear bases de datos y estadísticas unificadas, serias y confiables sobre la aplicación de la detención preventiva en el país.
 - d. Realizar una revisión sobre la fiabilidad de la información relacionada con la creación y adecuación de cupos carcelarios, con el fin de determinar cuántos cupos cumplen las condiciones mínimas de subsistencia.
- Al Legislador y al Ejecutivo realizar una revisión del sistema de tasación de las penas en la legislación actual, con el fin de identificar las incoherencias e inconsistencias del mismo, de acuerdo con el principio de proporcionalidad de la pena.
 - al INPEC que, en coordinación con la USPEC, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Departamento Nacional de Planeación y el Consejo Superior de Política Criminal, elabore un ***plan integral de programas y actividades de resocialización***, tendiente a garantizar el fin primordial de la pena en todos los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país.

Dicho plan deberá (i) tener en cuenta los parámetros fijados en el fundamento 50 y s.s. de esta sentencia; (ii) fijar fases y plazos de implementación y ejecución, con el objetivo de medir resultados graduales; (iii) tener una cobertura universal frente a la población reclusa; (iv) estructurar un sistema de gestión de calidad de la resocialización; y, (v) contar con mecanismos de medición de impacto de los procesos.

Además, se exhortará al Congreso de la República, al Gobierno Nacional y a la Fiscalía General de la Nación, por intermedio de sus representantes legales o quien hagan sus veces, para que dentro del ámbito de sus competencias y si aún no lo han realizado, promuevan la creación, implementación y/o ejecución de ***un sistema amplio de penas y medidas de aseguramiento alternativas a la privación de la libertad***.

Y se convocará al Presidente de la República, a través de la Secretaría Jurídica de la Presidencia para que, dentro del ámbito de sus competencias constitucionales y legales, objete los proyectos de ley o actos legislativos que no superen el referido ***estándar constitucional mínimo de una política criminal respetuosa de los derechos humanos***.

68. Definidas las pautas de acción más relevantes frente a esta primera problemática y fijado el ***estándar constitucional mínimo que debe cumplir una política criminal respetuosa de los derechos humanos*** es necesario revisar otros problemas de la política criminal, especialmente aquellas que tienen lugar en la fase de ejecución de las penas y medidas de aseguramiento privativas de la libertad.

SEGUNDA PROBLEMÁTICA ESTRUCTURAL: Hacinamiento y otras causas de violación masiva de derechos

• Identificación del problema: Hacinamiento

69. Como se ha indicado hasta el momento, las causas del hacinamiento carcelario y penitenciario son múltiples y están íntimamente relacionadas con el manejo histórico de la política criminal en Colombia. Sobre este punto ya se efectuó el correspondiente análisis. Por tanto, en este acápite, la Sala describirá las consecuencias directas de dicho fenómeno sobre la dignidad de las personas privadas de la libertad en Colombia.

Es imperioso resaltar que, en palabras de la Defensoría del Pueblo, *“nunca en la historia del país la problemática carcelaria fue tan grave como la que hoy afrontamos”*. Los índices de sobrepoblación carcelaria en el año 2014, bordearon máximos históricos del 60% a nivel nacional y a 31 de diciembre de 2014, en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país había un sobrecupo de **35.749 reclusos, equivalente al 45.9%**¹¹⁴.

Ese nivel de hacinamiento ha generado que en los establecimientos de reclusión se vulneren de manera sistemática los derechos de las personas privadas de la libertad, pues impide que éstas tengan lugares dignos donde dormir, comer, realizar sus necesidades fisiológicas, tener visitas conyugales e íntimas, ejercer actividades de recreación, de formación y de resocialización, entre otros.

Así mismo, se traduce en situaciones de ingobernabilidad y violencia que muchas veces atentan contra la vida y la integridad de los presos; propicia la propagación de enfermedades y epidemias que afectan la salubridad pública y la salud de los reclusos; y desdibuja cualquier pretensión resocializadora y de redención o sustitución de la pena que un condenado pueda tener.

70. A partir del informe presentado el 22 de junio de 2015 por la Defensoría del Pueblo¹¹⁵, esta Sala presenta la situación de los 16 centros de reclusión estudiados en este proceso¹¹⁶. Sin embargo es preciso aclarar que, al presentar la referida información, la Defensoría ha advertido con preocupación que **las bases de datos suministradas por el INPEC, en relación con la capacidad**

¹¹⁴ Informe presentado por la Defensoría del Pueblo, el 22 de junio de 2015, en respuesta al auto expedido por la Sala Quinta de Revisión de tutelas. Folio 4 cd. pruebas número 2.

¹¹⁵ Por parte de la Sala Quinta de Revisión, mediante auto del 20 de mayo de 2015.

¹¹⁶ Es importante advertir que la Defensoría realizó un trabajo completo, sobre 37 establecimientos que agrupan el 68% del total de la población privada de la libertad. Sin embargo, en el cuerpo de esta sentencia sólo se hará referencia a los 16 aquí estudiados.

real de los establecimientos de reclusión no son fiables. Sostuvo que muchos de los cupos que se asumen “adecuados y/o creados” no son respetuosos de la dignidad humana (sobre este punto se volverá más adelante).

Haciendo esta salvedad, se presentan los siguientes datos actualizados a mayo de 2015¹¹⁷:

Tabla 3. Actualización de capacidad y cobertura de los establecimientos penitenciarios accionados

Establecimiento penitenciario	Capacidad real		Cobertura real actual		% de Hacinamiento	
	Actual	Momento de presentación de la acción de tutela	Actual	Momento de presentación de la acción de tutela	Actual	Momento de presentación de la acción de tutela
Cárcel Modelo de Bucaramanga	1.520	750	3.009	3.246	98%	332.8%
Cárcel La 40 de Pereira	676	676	1.434	1.674	112.1%	147.6%
EPMSC de Santa Rosa de Cabal	159	121	269	233	69.2%	92.5%
EPMSC El Pedregal de Medellín*	2.424	1.129	6.097	1.416	151.5%	25.4%
Cárcel Modelo de Bogotá	2.907	2.850	4.919	7.230	69.1%	153.6%
Penitenciaría de Cúcuta	2.530	1.270	4.346	2.600	71.8%	104.7%
EPMSC de Anserma	128	128	263	260	105.5%	103.1%
Cárcel de San Vicente de Chucurí	56	24	76	100	35.7%	316.6%
Cárcel de las Mercedes de Cartago	412	412	649	728	57.5%	76.6%
Cárcel de Palmira	1.257	1.254	2.859	2.029	127.4%	61.8%
Cárcel El Cunday de Florencia*	328	25	1.008	151	207.3%	504%
EPMSC de Itagüí	328	360	1.008	864	207.3%	140%
Cárcel de Villa Inés de Apartadó	296	276	932	576	214.9%	108.6%
Cárcel La Vega de Sincelejo	512	520	1.225	1.192	154.6%	129.2%
Cárcel de Roldanillo	80	98	134	187	67.5%	90.8%
Cárcel de Villavicencio	1.003	1.003	1.683	1.621	67.8%	61.6%

* Las cifras iniciales de los establecimientos de El Pedregal en Medellín y El Cunday en Florencia, estaban relacionadas con el pabellón de hombres y de mujeres, respectivamente.

A partir de este cuadro comparativo, la Sala concluye que, desde el momento en que se presentaron las tutelas, en 8 de los 16 de los establecimientos carcelarios aquí estudiados el hacinamiento disminuyó, en otros 6 aumentó y, en los 2 restantes no es posible realizar la comparación de las cifras. Si bien se podría pensar que el balance es positivo, lo cierto es que en ningún centro de

¹¹⁷ Las fuentes que refiere la Defensoría son: i) el parte diario interno INPEC en el que se señala la cantidad de internos que soporta el sistema penitenciario y carcelario del país versus su capacidad real y otros datos relevantes y ii) el informe de infraestructura vigencia 2015 establecimientos a cargo del INPEC, en el que se resumen las principales necesidades, reparaciones locativas, mantenimiento y adecuación de la infraestructura del orden nacional.

reclusión este fenómeno se superó. Por lo anterior, esta Sala constata que las condiciones de marginalidad denunciadas por los aquí accionantes persisten.

71. Ahora bien, teniendo en cuenta la persistencia del hacinamiento carcelario, esta Sala abordarán por separado tres sub-problemáticas derivadas de ese fenómeno. La **primera** está relacionada con la desproporción entre las entradas y salidas de personas privadas de la libertad a los centros de reclusión. La **segunda**, es la relacionada con la construcción de cupos carcelarios y penitenciarios que no respetan estándares mínimos de dignidad humana. Y la **tercera**, hace referencia a la forma de inversión de los recursos, que hasta ahora se ha usado, para afrontar la sobreocupación carcelaria en el país.

Primera: Desproporción entre las entradas y las salidas de las personas privadas de la libertad. Medidas adoptadas en relación con ella.

72. En relación con las causas de la **primera sub-problemática** no queda mucho que explicar, pues de lo expuesto en precedencia surge claramente que esa desproporción se genera en gran medida por el manejo histórico de la política criminal en Colombia, caracterizado por la reactividad y por el endurecimiento de las penas, con ocasión de las demandas contingentes de la opinión pública, en desmedro de la excepcionalidad de la privación de la libertad.

73. Concebido como un fenómeno estructural, enraizado en las primeras dos fases de la política criminal, pero padecido en la tercera, el hacinamiento requiere de medidas a corto, mediano y largo plazo.

De las medidas a largo y mediano plazo se ocupó este fallo en el acápite sobre la política criminal desarticulada, y al fijar el estándar constitucional mínimo que debe irradiarla. Resta analizar las soluciones a corto plazo con las cuales el juez constitucional se ha enfrentado.

74. En efecto, las principales órdenes que los jueces constitucionales han adoptado para enfrentar a corto plazo el hacinamiento son:

- i) *Ordenar a los directores de los centros de reclusión abstenerse de recibir nuevas personas condenadas o sindicadas.* En efecto muchos de los jueces de instancia que concedieron las acciones de tutela aquí presentadas decidieron el cierre temporal de muchos de los establecimientos de reclusión, para que a los mismos no ingresaran más internos hasta tanto no se tomaran medidas que apaciguaran el hacinamiento, estructural. La mayoría de los jueces confirieron términos de 3 a 6 meses.
- ii) *Disponer el cierre de los establecimientos de reclusión “hasta tanto se aseguren las condiciones de reclusión respetuosas de la dignidad y que aseguren el goce efectivo de aquellos derechos”.* Esta medida fue tomada por la sentencia T-388 de 2013, frente a los 6 establecimientos de reclusión que allí se estudiaron. Sin embargo, está sujeta a una condición y a un plazo determinados que aún están pendientes de verificación.

- iii) Establecer las medidas denominadas como reglas de equilibrio decreciente y equilibrio simple, medidas tomadas también en la **Sentencia T-388 de 2013**. Allí fueron definidas en los siguientes términos:

"9.1.4.2.1. En aquellos casos en los que se esté enfrentando una situación de hacinamiento grave y evidente, y hasta tanto no se disponga una medida que asegure una protección igual o superior, se deberá aplicar una regla de equilibrio decreciente, según la cual se permita el ingreso de personas al establecimiento siempre y cuando no se aumente el nivel de ocupación y se haya estado cumpliendo el deber de disminuir constantemente el nivel de hacinamiento. Es decir, la regla de equilibrio decreciente, consiste en que sólo se podrá autorizar el ingreso de personas al centro de reclusión si y sólo si (i) el número de personas que ingresan es igual o menor al número de personas que salgan del establecimiento de reclusión, durante la semana anterior, por la razón que sea (por ejemplo, a causa de un traslado o por obtener la libertad), y (ii) el número de personas del establecimiento ha ido disminuyendo constantemente, de acuerdo con las expectativas y las proyecciones esperadas. La aplicación de esta regla permite asegurar, por una parte, la realización progresiva, efectiva y sostenible de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, sin imponer el obstáculo que conlleva impedir por completo, y sin excepciones, que personas sindicadas o condenadas puedan ser remitidas a importantes centros de reclusión, hasta tanto no se solucione completamente el problema de hacinamiento.

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

- iv) Y finalmente, ordenar la realización de brigadas jurídicas en los centros de reclusión; medida adoptada por algunos jueces de instancia y fue acogida *ad hoc* en la **Sentencia T-388 de 2013**.

Esta solución ha sido propuesta, principalmente, por el Ministerio de Justicia y del Derecho y consiste básicamente en realizar visitas (jornadas) a los centros de reclusión con abogados y/o estudiantes de derecho que

realicen el consultorio jurídico y la judicatura, para que los mismos colaboren con la descongestión de las solicitudes de los reclusos, tanto en las oficinas jurídicas de los establecimientos de detención, como en los despachos de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad.

75. Para esta Sala de Revisión las primeras tres medidas, si bien pueden tener efectos inmediatos al interior de un determinado establecimiento, son focalizadas y parciales, en la medida en que atacan el hacinamiento solo en la tercera fase de la política criminal, sin tener en cuenta que el flujo de personas privadas de la libertad aumenta exponencialmente, gracias a otros factores, que al no ser controlados, pueden terminar trasladando el problema, mas no solucionándolo.

Por lo tanto, como lo explicó ampliamente el INPEC, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Defensoría del Pueblo y varios de los Directores de los centros de reclusión demandados en este proceso, estas medidas conllevan a acrecentar la crisis estructural, pues son paliativos que tienen como consecuencia la migración de la población reclusa, pero no genera efectos relacionados con su disminución.

El efecto práctico de las medidas de cierre o de condicionamiento de la entrada de personas a un centro carcelario ha sido la congestión de los centros de paso de las personas privadas de la libertad como las Unidades de Reacción Inmediata URI's, los calabozos de las estaciones de policía o incluso los parqueaderos de algunos de los Palacios de Justicia en el territorio nacional.

La Sala Quita considera que la adopción de esas medidas debe ser gradual, como lo dispuso la **Sentencia T-388 de 2013**, y armonizada con medidas en las primeras dos fases de la política criminal, de lo contrario se torna contraproducente y vulneratoria de los derechos de las personas privadas de la libertad. En tal sentido las decisiones tomadas en tal sentido deberán revocarse.

76. Ahora bien, en lo referente a las brigadas jurídicas, los reportes que ha dado la Defensoría del Pueblo, en general, y la Gobernación del Valle, en particular (que actuó como demandada en algunos de los procesos que se estudian aquí), han sido positivos.

Conforme se ha podido establecer tienen impacto sobre la tercera y la segunda fase de criminalización, al lograr focalizar el represamiento de diversas solicitudes de excarcelación, beneficios, cómputos de tiempos para redención de penas y otras, y se ha logrado fluidez en las respuestas.

Por lo anterior, como se verá más adelante, esta Sala adoptará en estos casos medidas de este tipo, y propondrá el fortalecimiento y la institucionalización de esta iniciativa a nivel nacional.

Segunda: Falta de construcción y adaptación de cupos que respeten las mínimas condiciones de dignidad y subsistencia.

77. Frente a la segunda *sub-problemática*, ha de indicarse que a partir de lo hasta ahora reseñado, se evidenció que desde la expedición de la sentencia T-153 de 1998 la infraestructura penitenciaria y carcelaria del país ha aumentado notoriamente.

De los datos reseñados en las sentencias y en los documentos presentados por los diversos intervinientes en este proceso se extrae que desde 1990, cuando sólo existían 28.380 cupos carcelarios en todo el país, hasta 2014, cuando existían 80.022 cupos aproximados¹¹⁸, la capacidad carcelaria y penitenciaria colombiana creció en 51.642 cupos¹¹⁹.

78. A pesar del esfuerzo que esto ha implicado, es necesario advertir que este aumento en la construcción de cupos carcelarios y penitenciarios, no se ha realizado en concordancia con el respeto mínimo de la dignidad humana, pues como se denuncia en estos casos, los nuevos espacios no permiten en la mayoría de ocasiones satisfacer ni las más básicas necesidades humanas. Es decir, se ha atacado el hacinamiento a través de la construcción o adecuación de más cupos, pero en ese proceso no se ha resguardado la dignidad humana ni los más mínimos estándares reconocidos nacional e internacionalmente.

En efecto, según se extrae de los relatos hechos por diversos accionantes en este proceso, se hacen adecuaciones de las celdas, que inicialmente fueron pensadas para dos reclusos, con el objetivo de que alberguen de 4 a 5 personas. Sin embargo, no se adecúan los espacios comunes y no se aumenta la capacidad, por ejemplo, de los comedores, de las redes de acueducto o de las baterías sanitarias.

79. Esta situación también fue descrita por la Defensoría del Pueblo¹²⁰, que advirtió acerca de la *fiabilidad de la información* suministrada por parte del INPEC.

¹¹⁸ Según las cifras estaba establecido que para el 2012 existían 75.726 cupos, a los cuales se suman 2080 que se crearon en 2013 y 2216 creados en 2014, según el informe del Ministerio de Justicia y del Derechos presentado el 5 de junio de 2015, a este despacho.

¹¹⁹ El informe final de la Comisión Asesora de Política Criminal, pudo establecer la siguiente gráfica. Pág. 29:

CUADRO 1. EL HACINAMIENTO CARCELARIO EN COLOMBIA 1990-2008				
Años	Cupos	Reclusos	Reclusos por cupo	Reclusos por celda
1990	28.380	16.181	0,57	1,15
1991	30.119	25.695	0,85	1,70
1992	28.257	23.116	0,82	1,64
1993	28.087	25.590	0,91	1,82
1994	29.109	29.341	1,01	2,02
1995	31.827	31.940	1,00	2,00
1996	38.112	35.061	0,92	1,84
1997	49.249	41.405	0,84	1,68
1998	51.009	47.259	0,93	1,86
1999	51.009	48.522	0,95	1,90
2000	55.904	49.814	0,89	1,78
2001	60.047	51.181	0,85	1,70
2002	64.173	51.276	0,80	1,60
2003	61.340	58.894	0,96	1,92
2004	69.016	68.476	0,99	1,98
2005	65.704	63.345	0,96	1,92
2006	70.115	69.006	0,98	1,96
2007	72.004	67.545	0,94	1,88
2008	73.794	67.812	0,92	1,84
2009	80.022	74.227	0,93	1,86
2010	81.180	81.095	1,00	2,00

Fuente: Defensoría del Pueblo con base en datos INPEC.

¹²⁰ En el precitado informe del 22 de junio de 2008. Folio 8 dc. Pruebas número 2.

Según el informe presentado a esta Sala, los datos en los que se basa el Estado colombiano en esta materia son confiables para evaluar conceptos como número de personas reclusas, rangos de edad, actividades de resocialización desarrolladas, entre otros. Sin embargo **no son fiables en lo concerniente con la capacidad real de los establecimientos**. Según la Defensoría:

“La capacidad se define como el número de cupos disponibles en un establecimiento penitenciario y carcelario para recluir internos en condiciones dignas, sin embargo, el marco normativo nacional carece de parámetros precisos que materialicen el principio de vida digna en los recintos de reclusión, es decir, en el orden interno no existen unas especificaciones claras que permitan establecer las condiciones que debe cumplir una locación para recluir a una persona conforme a la dignidad humana, verbigracia las características de las celdas, el número de camas disponibles o la cantidad de instalaciones sanitarias.

En ese sentido, a pesar de que las cifras de hacinamiento por sí solas apuntan a un desconocimiento del trato digno y humano en las cárceles y penitenciarias del Estado colombiano, si las condiciones se contrastan con los lineamientos internacionales más precisos como las reglas mínimas para el Tratamiento a los Reclusos, el panorama podría ser aún menos alentador”¹²¹.

80. Ahora bien, en relación con las condiciones de reclusión, para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el recluso debe tener un mínimo indispensable para el alojamiento, es decir, unas condiciones básicas de albergue que prevean un espacio para dormir y una cama individual¹²². La CIDH ha establecido además *“que el concepto ‘cama individual’, de acuerdo con el uso corriente del término, implica que dicho mueble o estructura debe tener necesariamente un colchón”¹²³*.

En los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas¹²⁴, se precisó que *“las personas privadas de libertad deberán disponer de espacio suficiente, exposición diaria a la luz natural, ventilación y calefacción apropiadas, según las condiciones climáticas del lugar de privación de libertad. Se les proporcionará una cama individual, ropa de cama apropiada, y las demás condiciones indispensables para el descanso nocturno. Las instalaciones deberán tomar en cuenta las necesidades especiales de las personas enfermas, las portadoras de*

¹²¹ Informe de la Defensoría del Pueblo, presentado el 22 de junio de 2015. Folio 8 cd. pruebas número dos.

¹²² De acuerdo con los criterios técnicos de la Cruz Roja Internacional, las camas deben tener un área mínima de 2 metros de largo por 0.8 de ancho. “Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Water, Sanitation, Hygiene and Habitat in Prisons (2005)”.

¹²³ “Comunicado de Prensa 56/11 - Relatoria sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad culmina visita a Suriname. Washington, D.C., 9 de junio de 2011, Quinto Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Guatemala”.

¹²⁴ Resolución I/08 de la Organización de Estados Americanos. Principio XII.1.

discapacidad, los niños y niñas, las mujeres embarazadas o madres lactantes, y los adultos mayores, entre otras”.

81. Teniendo en cuenta lo expuesto, debe haber claridad en que la determinación de la capacidad de albergue de cada uno de los establecimientos penitenciarios, de cara a los sistemas de seguimiento que supone la declaratoria y el mantenimiento del ECI, debe obedecer a criterios comunes, desprendidos de los mandatos constitucionales.

Lo anterior implica que la capacidad de cada uno de los establecimientos penitenciarios se mida en términos de la aptitud de las instalaciones y de la gestión del espacio y de los internos, para satisfacer las condiciones de subsistencia digna y humana a todos los reclusos.

Dichas condiciones se analizarán posteriormente, y servirán como parámetros a través de los cuales se deberá establecer el estado real de la crisis carcelaria. Ello para identificar la línea base, o el punto de partida, del seguimiento y los desafíos que el ECI implica a nivel nacional –criminalización primaria y secundaria-, pero también a nivel local frente a cada uno de los establecimientos penitenciarios del país –criminalización terciaria-.

De tal modo, las órdenes se dirigirán al INPEC, a la USPEC, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Departamento Nacional de Planeación, para que con el apoyo de la Defensoría del Pueblo, revisen los cupos existentes y adecúen los proyectados, al estándar referido y a las condiciones mínimas de reclusión por precisar. Lo anterior implica que debe establecerse la forma en la cual la infraestructura carcelaria existente responde a las exigencias que impone el derecho a la vida digna; además, deriva en la imposición de unas directrices para la construcción de cupos carcelarios a futuro.

La línea base se consignará en una plataforma que deberá conformar el Ministerio de Justicia y del Derecho, y que constituirá el inicio del fortalecimiento de los Sistemas de Información sobre la Política Criminal y Penitenciaria del País, albergando datos sobre todas y cada una de las fases del proceso de criminalización, ya descritas. Tal información podrá incluirse en el dominio web politicacriminal.gov.co, ya existente.

82. Los Sistemas de Información, por conformar, deberán obedecer a las necesidades de articulación institucional de las entidades intervinientes en la formulación y ejecución de la política criminal. Pese a que se identificarán las necesidades actuales de información, ellas podrán ir transformándose conforme la evolución de los problemas referidos en esta sentencia o ante la aparición de nuevos retos o dificultades, de tal modo que a su construcción le sigue un sistema que permita su ajuste y maleabilidad conforme las necesidades que se lleguen a identificar.

Así mismo, en las órdenes se reiterarán estos aspectos, y debe precisarse que los Sistemas de Información deben orientarse por el fortalecimiento de la Política Criminal, al punto en que responda a **las condiciones mínimas de**

subsistencia digna y humana que deben respetar los cupos destinados a las personas privadas de la libertad, según lo prescrito desde instancias nacionales e internacionales, que fueron desarrolladas ya en esta sentencia¹²⁵.

Tercera: Insuficiencia de los recursos destinados a la financiación de la política penitenciaria y carcelaria y la política criminal.

83. Ahora bien, en relación con la tercera **sub-problemática**, ha de indicarse que una de las principales conclusiones a la que arribó la sentencia T-388 de 2013, a partir de la información presentada por varios organismos de control, como la Defensoría, la Procuraduría y la Contraloría, así como por sectores de la academia, fue que **el problema de hacinamiento no es el único del Sistema Penitenciario y Carcelario**.

Los intervinientes en el proceso que finalizó con la sentencia T-388 de 2013, advirtieron que si bien el hacinamiento es una complicación grave que no ha sido superada en su totalidad¹²⁶, es causa de muchas otras problemáticas que también deben ser enfrentarse. Entre estas pueden destacarse la violencia, la ingobernabilidad, la escasez de bienes y servicios al interior de los establecimientos, la corrupción y el mercado *negro* de esos bienes y servicios escasos.

Todos los problemas asociados, directa o indirectamente, al hacinamiento carcelario terminan por eliminar cualquier pretensión de resocialización y por generar ambientes que propician y fomentan la criminalidad, convirtiendo a las prisiones en verdaderas *“universidades del delito”*¹²⁷.

84. En efecto, a partir de los distintos métodos de presentación de informes, los intervinientes señalaron que desde la sentencia T-153 de 1998 el esfuerzo

¹²⁵ Verbigracia:

- 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.

¹²⁶ “En el momento en el que la Corte Constitucional dictó la sentencia T-153 de 1998, la tasa de hacinamiento era muy alta. Posteriormente bajó, subió nuevamente y volvió a bajar. Actualmente, como afirman los solicitantes, todo parece indicar que la tasa de hacinamiento se incrementará nuevamente. En efecto, en 1998 la tasa estaba cerca de un 40%, según las distintas mediciones. Luego, para comienzos del año 2002, la tasa de hacinamiento disminuyó por debajo del 20%. Sin embargo, para el año 2005, según datos del INPEC y del Departamento Nacional de Planeación, la tasa se incrementó nuevamente a topes cercanos al 35%. Para el 2006 y 2007, la tasa de hacinamiento disminuyó nuevamente cerca de un 17% para, finalmente, elevarse en 2008 a más del 25%, en 2009 a más del 35% y en 2010, por encima del 41%, según las propias cifras del INPEC”. T-388 de 2013, fundamento 4.4.1

¹²⁷ T-388 de 2013, fundamento 5.5.1. sobre hacinamiento, inseguridad y criminalidad.

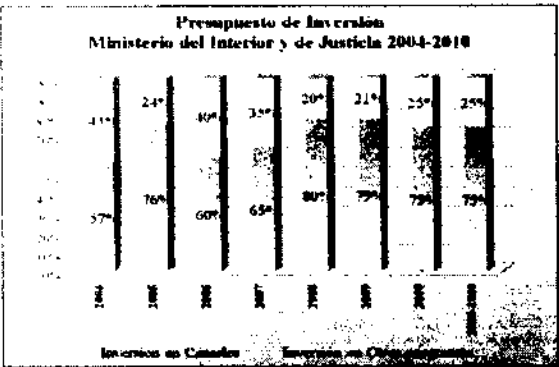
presupuestal del país en materia de prisiones, se ha centrado únicamente en la creación y adecuación de plazas¹²⁸. Ello ha implicado la falta de recursos para abordar otros ámbitos de la vida carcelaria como son el cuidado de la salud, las condiciones de higiene y salubridad, la entrega de elementos básicos (como kits de aseo), la implementación y mejoramiento de los programas de estudio o trabajo (que son claves para lograr el fin resocializador de la pena), el aumento de personal de guardia para evitar situaciones de ingobernabilidad o violencia, y la atención con enfoque diferencial cuando se trata de población sujeta a protección especial (indígenas, personas LGTBI o en situación de discapacidad), entre otros.

Así, por ejemplo, en uno de los apartes de la **Sentencia T-388 de 2013**, referente al informe de la Contraloría General, se precisó: *“El acento presupuestal en la construcción de nueva infraestructura, además de inútil, ha afectado notoriamente la posibilidad de destinar recursos a otras áreas, planes o políticas igualmente importantes”*¹²⁹.

Por su parte, el DNP indicó, en torno al fenómeno del hacinamiento y la capacidad instalada para privar a las personas de su libertad, que el crecimiento del número de los cupos carcelarios siempre ha sido una medida aislada que sólo ofrece soluciones de corto plazo, ya que la política criminal actual hace que las tasas de crecimiento de la población privada de la libertad siempre superen los logros en infraestructura. En otras palabras, el gran esfuerzo que se hace para la creación de cupos, en todo caso resulta insuficiente ante el incremento exponencial de las personas privadas de la libertad¹³⁰.

¹²⁸ Por ejemplo, al momento de reseñar el informe de la Contraloría General de la Nación se indica: *“Pero sin duda una de las conclusiones más significativas de la Contraloría es constatar la incoherencia e inconsistencia de la política pública adoptada, presupuestalmente. No es razonable diseñar, adoptar e implementar una determinada política central del Estado (como lo es la política carcelaria), y no tomar las medidas adecuadas y razonables para destinar los recursos suficientes que, se sabe, su implementación demanda.”* Sentencia T-388 de 2013.

¹²⁹ T-388 de 2013, fundamento 5.3.4. Allí presenta el siguiente cuadro de presupuesto de inversión 2004-2010:



¹³⁰ T-388 de 2013, fundamento 5.7.2. Allí se presenta el siguiente cuadro de proyecciones de población reclusa del DNP – DJSG: **Crecimiento de la capacidad en cupos y de la población reclusa intramural de Colombia durante los años 1990 a 2010 y proyección 2011 a 2014**

85. La causa del incremento exponencial de la población privada de la libertad, fue abordada en el acápite sobre *política criminal*, por tanto en este punto específico, es necesario llamar la atención de las entidades encargadas de ejecutar los presupuestos, como la USPEC, el INPEC y el Ministerio de Justicia y del Derecho, para que tengan en cuenta que debe nivelarse el gasto en infraestructura con el gasto para los demás programas y servicios requeridos por la población carcelaria. Esto, será atado, en este caso, a las soluciones concretas dadas en materia de salud, resocialización, aseo e higiene.

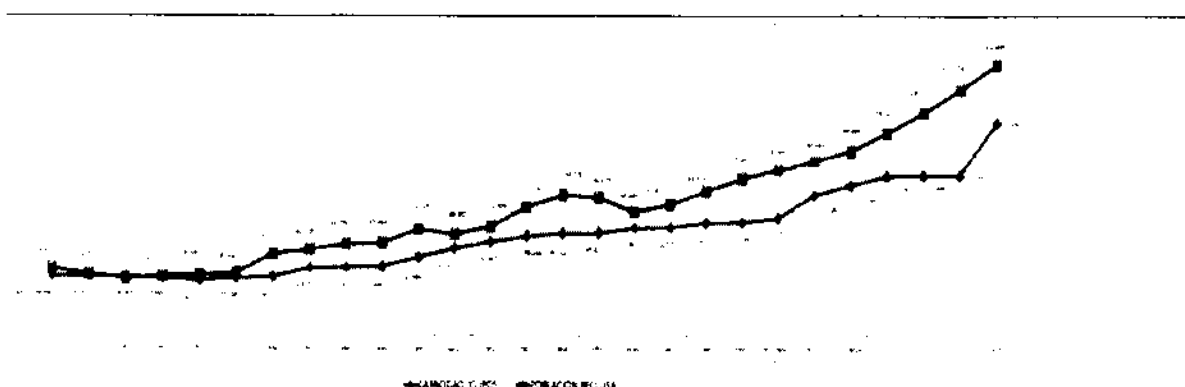
Además de lo anterior es importante tener presente que el gasto ocasionado por cualquiera de aquellos conceptos, es permanente y no puede verse interrumpido por los tiempos y procesos propios de la contratación, de tal forma que debe incorporarse una metodología que armonice el principio de anualidad en materia presupuestal, y las necesidades de la vida carcelaria.

TERCERA PROBLEMÁTICA ESTRUCTURAL: Reclusión conjunta de personas sindicadas y condenadas. Falta de articulación de las entidades territoriales y el Ministerio de Justicia y del Derecho.

86. A pesar de las órdenes emitidas desde 1998, dirigidas a diferentes entidades estatales para lograr separar los condenados de los sindicados, éste sigue siendo un problema grave que influye en la crisis del sistema penitenciario y carcelario del país.

Según el Ministerio de Justicia y del Derecho, *"a nivel nacional, de las 119.378 personas privadas de la libertad en los establecimientos penitenciarios a cargo del INPEC, el 38% de la población, es decir 44.322 internos, son detenidos preventivamente (sindicados)"*¹³¹.

Para el caso concreto, la Defensoría realizó un informe detallado que da cuenta de la proporción entre sindicados y condenados en los 16 centros de reclusión que aquí se estudian. Ese informe se puede sintetizar en el siguiente cuadro¹³²:



¹³¹ "Cifras Sisipeec Web. 30 de abril de 2015"

¹³² Cifras actualizadas a mayo de 2015.

Tabla 4. Población reclusa sindicada y condenada en los establecimientos de reclusión accionados

Establecimiento penitenciario	Sindicados	Condenados
Cárcel Modelo de Bucaramanga	1204	3703
Cárcel La 40 de Pereira	527	907
EPMSC de Santa Rosa de Cabal	80	189
EPMSC El Pedregal de Medellín	1530	4567
Cárcel Modelo de Bogotá	3703	1204
Penitenciaría de Cúcuta	1453	2893
EPMSC de Anserma	89	174
Cárcel de San Vicente de Chucurí	30	46
Cárcel de las Mercedes de Cartago	215	122
Cárcel de Palmira	1066	1793
Cárcel El Cunday de Florencia	292	716
EPMSC de Itagüí	292	716
Cárcel de Villa Inés de Apartadó	365	567
Cárcel La Vega de Sincelajo	1023	273
Cárcel de Roldanillo	51	83
Cárcel de Villavicencio	996	687

87. En particular este flagelo puede ser visto desde dos perspectivas, que a su vez, ofrecen diferentes rutas de solución posibles.

88. En *primer lugar*, con base en lo expuesto en precedencia, se reconoce que en los últimos años las reformas legislativas aprobadas en Colombia han tenido la tendencia a hacer más rigurosa y obligatoria la imposición de medidas de aseguramiento privativas de la libertad por parte de jueces y fiscales (detención preventiva). Lo anterior ha atendido en gran medida a los ya referenciados fenómenos de populismo punitivo y reactividad a la opinión pública.

En esa medida, el aumento de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad, como respuesta institucional a las exigencias populares de punición, es problemático y contraviene los postulados libertarios que implica la fórmula del Estado Social y Democrático de Derecho, conforme la cual cualquier detención, más aún la preventiva, debe ser excepcional; las medidas asumidas en el ejercicio del *ius puniendi* del Estado deben fomentar el respeto de la libertad personal y rescatar la residualidad del derecho penal.

En efecto, los informes muestran que en Colombia las medidas de aseguramiento privativas de la libertad, se están convirtiendo en condenas anticipadas para las personas que se enfrentan a un proceso penal, pero que

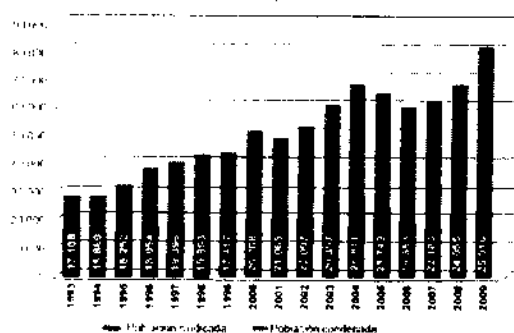
son encarceladas, sin ser aún derrotadas en juicio¹³³.

Frente a este punto de vista del problema, ya se revisaron los avances y medidas a adoptar en el acápite sobre política criminal inconstitucional. Estas medidas están entonces encaminadas a buscar que las personas sindicadas sean menos, y que si cumplen con determinados requisitos, se respete como regla general su libertad personal o, en todo caso, su derecho a ser diferenciado de aquellos a quienes, el Estado y la sociedad condena al haber probado su culpabilidad en la comisión de un delito; a los sindicados, por el contrario, aún los asiste la presunción de inocencia.

89. En *segundo lugar*, y desde el punto de vista de la ejecución de la política penitenciaria, es importante mencionar las dificultades del sistema para otorgar un tratamiento diferenciado a las personas condenadas y sindicadas. El INPEC ha de solventar económicamente las medidas que operan frente a las personas condenadas, mientras las personas sindicadas están a cargo de las entidades territoriales.

A partir del informe presentado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, y de la lectura de los artículos 17 a 22 de la Ley 65 de 1993, modificados y/o adicionados por la Ley 1709 de 2014¹³⁴, esta Corte encuentra necesario

¹³³ Distribución, según la situación jurídica de la población reclusa colombiana. 1993 - 2010:



Fuente: Oficina Asesora de Planeación, Grupo Estadística, usarec.wes

¹³⁴ **ARTÍCULO 17. CÁRCELES DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES.** Corresponde a los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y al Distrito Capital de Santafé de Bogotá, la creación, fusión o supresión, dirección, y organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad, por orden de autoridad policiva.

Mientras se expide la ley que atribuya a las autoridades judiciales el conocimiento de los hechos punibles sancionables actualmente con pena de arresto por las autoridades de policía, éstas continuarán conociendo de los mismos.

Los castigados por contravenciones serán alojados en pabellones especiales.

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario ejercerá la inspección y vigilancia de las cárceles de las entidades territoriales.

En los presupuestos municipales y departamentales, se incluirán las partidas necesarias para los gastos de sus cárceles, como pagos de empleados, raciones de presos, vigilancia de los mismos, gastos de remisiones y viáticos, materiales y suministros, compra de equipos y demás servicios.

Los gobernadores y alcaldes respectivamente, se abstendrán de aprobar o sancionar según el caso, los presupuestos departamentales y municipales que no llenen los requisitos señalados en este artículo.

La Nación y las entidades territoriales podrán celebrar convenios de integración de servicios, para el mejoramiento de la infraestructura y el sostenimiento de los centros de reclusión del sistema penitenciario y carcelario.

ARTÍCULO 18. INTEGRACIÓN TERRITORIAL. Los municipios podrán convenir la creación, organización, administración y sostenimiento conjunto de los establecimientos de reclusión.

ARTÍCULO 19. RECIBO DE PRESOS DEPARTAMENTALES O MUNICIPALES. Los departamentos o municipios que carezcan de sus respectivas cárceles, podrán contratar con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, el recibo de sus presos mediante el acuerdo que se consagrará en las cláusulas contractuales,

recordar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, las entidades territoriales (departamentos, municipios, áreas metropolitanas y distritos) son competentes para crear, fusionar, suprimir, dirigir, organizar, administrar, sostener y vigilar las cárceles para las personas detenidas preventivamente.

Así mismo, el artículo 19A de la Ley 65 de 1993, introducido por la Ley 1709 de 2014, precisó las formas de financiación de las obligaciones, en los siguientes términos:

“Artículo 19A. Financiación de obligaciones. El Ministerio de Justicia y del Derecho promoverá la aprobación de un documento CONPES para garantizar la financiación de las obligaciones contenidas en los artículos 17 a 19 de la Ley 65 de 1993 y que están a cargo de las entidades territoriales.

Los recursos para el financiamiento de que habla el presente artículo provendrán del Presupuesto General de la Nación.

Parágrafo 1º. El Ministerio de Justicia y del Derecho, desarrollará un proceso de formación y adecuación de las instituciones que desde los entes territoriales atienden o atenderán el funcionamiento de los centros carcelarios que estarán a cargo de estos, adecuándolos a la política general carcelaria y a las obligaciones nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos.

Parágrafo 2º. Para los efectos del artículo 17 de la Ley 65 de 1993 se entenderá que las cárceles departamentales y municipales serán destinadas a las personas detenidas preventivamente.”

90. En vista de la referida normativa, esta Sala de Revisión considera necesario ordenarle al Ministerio de Justicia y del Derecho que llame, si aún

conviniendo el reconocimiento que los departamentos o municipios hagan del pago de los siguientes servicios y remuneraciones:

- a) Fijación de sobresueldos a los empleados del respectivo establecimiento de reclusión;
- b) Dotación de los elementos y recursos necesarios para los internos incorporados a las cárceles nacionales.
- c) Provisión de alimentación en una cuantía no menor de la señalada por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario para sus internos.
- d) Reparación, adaptación y mantenimiento de los edificios y de sus servicios, si son de propiedad de los departamentos o municipios.

PARÁGRAFO. Las cárceles municipales podrán recibir presos nacionales en las mismas condiciones en que los centros de reclusión nacionales reciben presos municipales.

ARTÍCULO 19A. Adicionado por el art. 10, Ley 1709 de 2014. **Artículo 19A. Financiación de obligaciones.** El Ministerio de Justicia y del Derecho promoverá la aprobación de un documento CONPES para garantizar la financiación de las obligaciones contenidas en los artículos 17 a 19 de la Ley 65 de 1993 y que están a cargo de las entidades territoriales.

Los recursos para el financiamiento de que habla el presente artículo provendrán del Presupuesto General de la Nación.

Parágrafo 1º. El Ministerio de Justicia y del Derecho, desarrollará un proceso de formación y adecuación de las instituciones que desde los entes territoriales atienden o atenderán el funcionamiento de los centros carcelarios que estarán a cargo de estos, adecuándolos a la política general carcelaria y a las obligaciones nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos.

Parágrafo 2º. Para los efectos del artículo 17 de la Ley 65 de 1993 se entenderá que las cárceles departamentales y municipales serán destinadas a las personas detenidas preventivamente.

no lo ha realizado, a los entes territoriales involucrados en las presentes acciones de tutela, para que se involucren al proceso de formación y adecuación que está adelantando ese Ministerio, en cumplimiento de la Ley 65 de 1993 y sus reformas.

Así mismo, es imperioso instar a los entes territoriales 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 impuestas por la Ley 65 de 1993 y sus modificaciones.

CUARTA PROBLEMÁTICA ESTRUCTURAL: Sistema de salud del sector penitenciario y carcelario del país.

91. Como quedó expuesto en los antecedentes de la presente sentencia, la situación de salud en el sistema penitenciario y carcelario vulnera de manera grave los derechos de las personas privadas de la libertad. Las demoras excesivas en la atención, la ausencia de personal médico al interior de los centros de reclusión, la ausencia de contratos o el represamiento de las solicitudes de procedimientos y autorización de medicamentos, son algunas de las circunstancias que se denuncian y que permiten a esta Sala establecer que el Estado colombiano está incumpliendo sus deberes de protección y garantía de derechos¹³⁵.

92. Según se establece en la legislación actual, la población reclusa debe afiliarse al Sistema General de Seguridad Social en Salud, y a partir de dicha afiliación el Estado debe proveer los servicios, de manera adecuada e idónea¹³⁶. En el Informe que presentó la Defensoría del Pueblo, se explica que

¹³⁵ El artículo 5° de la Convención Americana, dispone: "El Estado tiene el deber de proporcionar a los detenidos revisión médica regular y atención y tratamiento adecuados cuando así se requiera. A su vez, el Estado debe permitir y facilitar que los detenidos sean atendidos por un facultativo elegido por ellos mismos o por quienes ejercen su representación o custodia legal, según las necesidades específicas de su situación real." Igualmente el Principio X de los Principios y Buenas Prácticas estableció que: "Las personas privadas de libertad tendrán derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel posible de bienestar físico, mental y social, que incluye, entre otros, la atención médica, psiquiátrica y odontológica adecuada; la disponibilidad permanente de personal médico idóneo e imparcial; el acceso a tratamiento y medicamentos apropiados y gratuitos; la implementación de programas de educación y promoción en salud, inmunización, prevención y tratamiento de enfermedades infecciosas, endémicas y de otra índole; y las medidas especiales para satisfacer las necesidades particulares de salud de las personas privadas de libertad pertenecientes a grupos vulnerables o de alto riesgo, tales como: las personas adultas mayores, las mujeres, los niños y las niñas, las personas con discapacidad, las personas portadoras del VIH/SIDA, tuberculosis, y las personas con enfermedades en fase terminal." Además, los Principios de Ética Médica Aplicables a la Función del Personal de Salud, Especialmente los Médicos, en la Protección de Personas Presas y Detenidas contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes (Adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 37/134, de diciembre 18 de 1982) anotó: "El personal de salud, especialmente los médicos, encargada de la atención médica de personas presas o detenidas tiene el deber de brindar protección a la salud física y mental de dichas personas y de tratar sus enfermedades al mismo nivel de calidad que brindan a las personas que no están presas o detenidas (Principio 1)."

¹³⁶ La CIDH expresó que es deber del Estado proporcionar la atención médica adecuada e idónea a las personas bajo su custodia, siendo aún mayor en aquellos casos en que las lesiones o la afectación en la salud de los reclusos es producto de la acción directa de las autoridades. Además, se resaltó que en los casos en los que "el Estado ha delegado la prestación de los servicios de salud de las cárceles en empresas o agentes privados, como sucede por ejemplo en Colombia, el mismo sigue siendo responsable por la prestación adecuada de tales servicios. Esto tiene su fundamento general en la doctrina ampliamente desarrollada y asentada en el Sistema Interamericano, según la cual los Estados no sólo son responsables por las acciones

esa prestación del servicio implica el cumplimiento de las siguientes **condiciones mínimas de prestación del servicio de salud**¹³⁷:

directas de sus agentes, sino también por la de terceros particulares cuando éstos actúan a instancias del Estado, o con su tolerancia o aquiescencia". Corte IDH., Caso Ximenes López Vs. Brasil de julio 4 de 2006.

¹³⁷ A este respecto, resulta también relevante recordar que en el citado Caso Ximenes López Vs. Brasil de julio 4 de 2006, la CIDH efectuó las siguientes recomendaciones para a la asistencia en salud de las personas privadas de la libertad:

"1. Adoptar e implementar políticas públicas integrales orientadas a asegurar las condiciones de salud de los establecimientos de privación de libertad. Dichas políticas deben estar orientadas a la prevención, diagnóstico y tratamiento oportuno de enfermedades, así como a la atención de grupos de reclusos en particular situación de riesgo, de acuerdo con los términos del presente capítulo y siempre en línea con los instrumentos regionales e internacionales de Derechos Humanos relacionados con la salud. En concreto, y al respecto, se fomentará:

- a. la incorporación de normas y estándares regionales e internacionales de derechos humanos en las políticas nacionales de personas privadas de libertad así como en los proyectos de ley en la materia;
- b. la promoción y el fortalecimiento de la capacitación técnica del personal sanitario de los centros de privación de libertad sobre los instrumentos internacionales de derechos humanos que sean aplicables al contexto carcelario;
- c. la cooperación técnica de entidades y agencias especializadas en la formulación, revisión y, si fuera necesaria, reformulación de planes nacionales y la legislación sobre salud aplicada a los centros de privación de libertad;
- d. la participación en eventos regionales para aprender de las buenas prácticas de otros países en la materia y observar ejemplos de cómo contribuir a que el derecho básico a la salud sea reconocida como tal entre las personas privadas de libertad.

2. Fomentar las medidas presupuestarias necesarias para asegurar, en el marco de esas políticas públicas mencionadas, que los centros de privación de libertad cuenten con personal de salud cualificado, medicamentos, equipo e insumos suficientes para satisfacer las necesidades médicas de la población que alojan.

3. Implementar mecanismos de supervisión y monitoreo externo de los servicios de salud que se ofrecen en los centros de privación de libertad, y adoptar las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias y de otra índole necesarias para asegurar que los servicios de salud en los centros de privación de libertad sean prestados por personal independiente de las autoridades penitenciarias.

4. Abordar el acceso a la salud en los centros de privación de libertad desde la base, como una cuestión de salud pública. Para ello se sugiere que se coordinen esfuerzos que promuevan las relaciones entre los distintos ministerios involucrados en la salud de personas privadas de libertad de manera que se establezcan prioridades comunes encaminadas a proteger y promover el acceso a la salud por parte de todas las personas que se encuentran privadas de libertad.

5. Cooperar con los mecanismos de Derechos Humanos existentes que trabajan en la protección de los derechos básicos de las personas privadas de libertad. Esto incluye:

- a. promover iniciativas con los mecanismos regionales e internacionales de derechos humanos en la invitación, preparación, e implementación de visitas a los países;
- b. promover la ratificación de aquellos instrumentos relativos a la promoción de derechos humanos de personas privadas de libertad que aún no hayan sido ratificados, (por ejemplo el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura, OPCAT).

6. Adoptar las medidas necesarias para que en todo momento se garantice la independencia del personal de salud encargado de la atención de personas en custodia del Estado, de forma tal que puedan ejercer sus funciones libres de la injerencia, intimidación o influencia de otras autoridades no médicas. Para ella se recomienda que se promueva y difunda ampliamente entre los profesionales a cargo de centros donde se encuentran personas privadas de libertad, el contenido y la mejor práctica de implementación del Protocolo.

7. Agilizar los procedimientos para asegurar que aquellos reclusos que requieran atención médica fuera de los centros de privación de libertad sean transportados oportunamente. Asimismo, garantizar que los mismos, no reciban un trato discriminatorio, de menor calidad o que se obstaculice de alguna manera su acceso a dicha atención médica.

8. Igualmente, se adoptarán las medidas necesarias para asegurar que el acceso de los reclusos a los servicios de salud de los centros de privación de libertad, sea gratuita, equitativa, transparente y que responda efectivamente a las necesidades médicas de los internos.

9. Promover un sistema de registros médicos sistemático e integral; promover el derecho de los reclusos a acceder a un profesional médico en cualquier momento y en forma gratuita. Los Estados tienen el deber de adoptar medidas para hacer efectivo este derecho. Los reclusos deben poder dirigirse a los profesionales médicos en forma confidencial y sin que sus solicitudes sean obstaculizadas o filtradas por los guardias o por otros reclusos.

10. Adoptar las directrices del caso, para que las historias clínicas de los reclusos se mantengan bajo estricta confidencialidad y que solo el personal médico pueda tener acceso a los mismos. Asimismo, adaptar las medidas administrativas correspondientes, para que las historias clínicas de los internos los acompañen, incluso en el caso de que sean trasladados a distintos establecimientos penitenciarios; y que se conserven por un tiempo razonable en caso de que estas personas vuelvan a ingresar en el sistema.

- a. En infraestructura: las áreas de sanidad de los establecimientos deben disponer de todo lo necesario para contar con i) una zona de atención prioritaria, ii) un stock mínimo de medicamentos; iii) un área de paso para monitorear a los reclusos que fueron hospitalizados o que lo serán¹³⁸. Dichos espacios deben ser higiénicos.
- b. En personal médico: Los establecimientos penitenciarios y carcelarios deben cumplir con personal multidisciplinario en salud. Tal personal debe incluir por lo menos médicos, enfermeros y psicólogos.

93. Estos dos requisitos no son cumplidos en la mayoría de los establecimientos de reclusión en el país, como se constató a través de las denuncias y del registro fotográfico obrante en los expedientes y en los cuadernos de pruebas, las condiciones de las áreas de sanidad son deplorables, no cuentan con las mínimas condiciones técnicas requeridas, ni con medicamentos disponibles. Así mismo, se estableció que el personal médico cuando no es totalmente ausente, es insuficiente.

Aunado a lo anterior, se 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 agrava la vulneración de los derechos y la crisis humanitaria en las prisiones.

Para enfrentar este panorama, nada esperanzador en materia de salud, se han formulado algunas propuestas de acción. El Ministerio de Justicia y del Derecho, por ejemplo, indicó a esta Corte que está preparando un proyecto de decreto *“por el cual se reglamenta la prestación del servicios de salud de los*

11. Fomentar la participación de todas las actores relevantes, incluyendo la sociedad civil, en el análisis de cuáles serían los mejores prácticos para combatir el hacinamiento en las prisiones. Para ello, deben tenerse en cuenta las nefastas consecuencias que este tema presenta a todos los niveles, y analizarla como una cuestión de salud pública en el caso, por ejemplo, de enfermedades infecciosas como el VIH/SIDA o la TB.

12. Adoptar políticas públicas integrales orientadas a la prevención y tratamiento de enfermedades de alta presencia en las cárceles como el VIH/SIDA, la tuberculosis y otras enfermedades infecciosas desatendidas, hepatitis, enfermedades de transmisión sexual y enfermedades gastrointestinales (bacterias, protozoarias, helmintos y virus) en los términos del presente capítulo.

13. Contribuir en la promoción del conocimiento de enfermedades infecciosas desatendidas mediante el fomento de estudios conjuntos y participación en talleres nacionales, regionales e internacionales con miras a cuantificar la prevalencia de casos de las distintas enfermedades infecciosas desatendidas, particularmente las cutáneas, entre los privados de libertad. Asimismo, se recomienda analizar las mejores prácticas sobre cómo atender las necesidades específicas de estos grupos de personas. Dichas acciones deberán ir encaminadas a contribuir en la lucha contra la discriminación hacia este grupo de la población carcelaria.

14. Capacitar al personal de salud al servicio de la población carcelaria sobre las enfermedades infecciosas desatendidas, los modos de transmisión y los métodos para la prevención y la curación de las mismas.

15. Adoptar un compromiso que tenga como objetivo eliminar o reducir las enfermedades infecciosas desatendidas y otras infecciones relacionadas con la pobreza. En este sentido, la CIDH insta a los Estados a que determinen cuáles son las enfermedades infecciosas desatendidas prioritarias en el contexto carcelario.”

¹³⁸ La CIDH anotó que los Estados deben dar atención prioritaria a las condiciones de salud en las cárceles, como elemento fundamental de toda política de salud pública, teniendo en cuenta que es esencial adoptar un enfoque preventivo frente a la presencia de enfermedades en las cárceles, y partir de ahí organizar los sistemas o mecanismos de provisión de servicios médicos a las personas privadas de libertad. Corte IDH., Caso Ximenes López Vs. Brasil de julio 4 de 2006.

establecimientos penitenciarios y carcelarios del orden nacional"¹³⁹. Así mismo se introdujeron algunas reformas en la Ley 1709 de 2014, con el fin de mejorar la prestación de este servicio.

Esfuerzos normativos como estos están dirigidos, entre otras, a diversificar las empresas promotoras de salud que prestan los servicios médicos en las penitenciarias y cárceles, y/o a crear y fomentar brigadas médicas en las cuales participen estudiantes de áreas relacionadas con la salud, por medio del servicio social obligatorio.

94. Teniendo en cuenta los avances que reflejan la emisión de normas como estas, pero con la convicción de su insuficiencia, esta Sala de Revisión deberá adoptar las órdenes necesarias para se superen los problemas aquí señalados sobre la prestación del servicio de salud en las cárceles. Así mismo, es imperioso adecuar las áreas sanitarias de los 16 establecimientos a los parámetros establecidos en los fundamentos jurídicos 92 y 156 de esta sentencia.

QUINTA PROBLEMÁTICA ESTRUCTURAL: Las condiciones de salubridad e higiene son indignas en la mayoría de los establecimientos penitenciarios, y esto constituye un trato cruel e inhumano propiciado por el Estado.

95. Los informes, en especial el de la Defensoría del Pueblo, mostraron que la mayoría de las cárceles en el país no tienen suficientes baterías sanitarias y presentan problemas con la prestación del servicio de agua potable¹⁴⁰.

En los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas¹⁴¹, se resaltó que los Estados tienen la obligación de brindar a los reclusos, condiciones de higiene, salubridad, alimentación y agua potable dignas. En efecto, los principios XII. 2 y 3 ib., señalan, respectivamente:

- i) *"Las personas privadas de libertad tendrán acceso a instalaciones sanitarias higiénicas y suficientes, que aseguren su privacidad y dignidad. Asimismo, tendrán acceso a productos básicos de higiene personal, y a agua para su aseo personal, conforme a las condiciones climáticas. Se proveerá regularmente a las mujeres y niñas privadas de libertad los artículos indispensables para las necesidades sanitarias propias de su sexo";*
- ii) *"El vestido que deben utilizar las personas privadas de libertad será suficiente y adecuado a las condiciones climáticas, y tendrá en cuenta la identidad cultural y religiosa de las personas privadas de libertad. En ningún caso las prendas de vestir podrán ser degradantes ni humillantes".*

¹³⁹ Informe del 5 de junio de 2015, presentado por el Ministerio de Justicia y del Derecho. Folio 32 del cd. de pruebas número 1.

¹⁴⁰ T-388 de 2013, fundamentos 5.4.5. y 5.5.2.

¹⁴¹ Resolución 1/08 de la Organización de Estado Americanos.

96. De otro lado, con relación a la integridad de los reclusos en lo que respecta a la alimentación y el acceso al agua potable, la CIDH puntualizó que estos elementos deben proporcionarse en condiciones apropiadas de cantidad, calidad e higiene, pues la falta de provisión y tratamiento del agua potable, así como de alimentos en buen estado, es un factor permanente de enfermedades y complicaciones de salud de los internos, que atenta contra su dignidad.

97. Debido a lo anotado, no sólo en este acápite, sino a lo largo de la providencia, se hace necesario que frente a este punto se verifiquen las condiciones de higiene, salubridad y agua potable y se establezcan las necesidades reales de los 16 centros de reclusión, para poder determinar planes de acción específicos en estas áreas. Por tanto, la orden se dirigirá al INPEC, a la USPEC, al Ministerio de Justicia y del Derecho para que 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.

Análisis de las sentencias que se revisan

98. Atendiendo todo lo anterior, procede esta Sala de Revisión a analizar las decisiones y órdenes proferidas en cada uno de los expedientes de tutela aquí estudiados, para efectos de ajustarlos a los parámetros de protección constitucional a la población carcelaria, condensados sucintamente en esta providencia.

Bajo esos parámetros, procede la Corte al análisis de los fallos de instancia, para tal efecto, y desde ya se anuncia que esta Corporación (i) confirmará el amparo de los derechos de la población carcelaria; (ii) concederá la protección en aquellos casos en que se declaró improcedente la acción por cosa juzgada o subsidiariedad; (iii) se revocarán las órdenes conforme las cuales se dispuso cerrar los penales o abstenerse de permitir el ingresos de nuevas personas a los centros de reclusión donde se resolvió en dicha forma; y (iv) se ajustarán aquellas órdenes a los postulados exigidos para atender el Estado de Cosas Inconstitucional aquí reiterado.

Para efectos de recordar el sentido de las decisiones judiciales que ahora se revisan, ellas se recogen sucintamente en la siguiente tabla:

Tabla 5. Decisiones que se revisan en los expedientes acumulados

EXP.	Primera Instancia	Segunda instancia
3927909	Juzgado 1º de Menores de Bucaramanga. Marzo 4 de 2013. CONCEDE Amparó dignidad humana, salud y vida.	Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Bucaramanga. Abril 19 de 2013. CONFIRMA PARCIALMENTE. Revocó la orden de impedir nuevos

EXP.	Primera Instancia	Segunda instancia
	Ordena abstenerse de recluir a nuevas personas en el patio 4°, remodelaciones, traslado de reclusos, visitas, censos y exhortos.	ingresos, pero conservó la orden de traslados de reclusos a otros centros con menor hacinamiento, salvo condenados por no ser competencia del juez de tutela. Revocó la orden de censar a los reclusos para determinar afectaciones de salud, al no demostrarse omisión en ese tema.
2 3977802	Juzgado 12 Administrativo de Bucaramanga. Abril 11 de 2013. CONCEDE Amparó dignidad humana, salud y vida digna. Ordena abstenerse de recluir a nuevas personas en el patio 5°, durante 3 meses, gestionar remodelaciones, traslado de 688 reclusos, visitas y censos.	
3 3987203	Juzgado 5° Civil del Circuito de Pereira. Abril 17 de 2013. CONCEDE. Amparó dignidad humana, integridad personal, vida digna y salud. Ordena abstenerse de recluir a nuevas personas en los patios 3°, 4° y 5° traslado de reclusos, dotar de lugares adecuados para dormir, suministros de kits de aseo, mejorar condiciones físicas del centro de reclusión.	Sala Civil-Familia del Tribunal Superior de Pereira. Junio 5 de 2013. REVOCÓ. Por subsidiariedad , pues puede acudirse al incidente de desacato de la sentencia T-153 de 1998.
4 3989532	Juzgado Civil del Circuito de Santa Rosa de Cabal. Mayo 6 de 2013. CONCEDE. Amparó dignidad humana, salud y seguridad. Ordena abstenerse de recluir a nuevas personas por 3 meses, traslado de reclusos, adecuación de lugares para dormir, dotación de elementos de aseo, vigilancia, salud y exhortos.	Sala Civil-Familia del Tribunal Superior de Pereira. Junio 17 de 2013. REVOCÓ. Por subsidiariedad , pues puede acudirse al incidente de desacato de la sentencia T-153 de 1998.
5 3989814	Juzgado 2° Penal del Circuito Especializado de Medellín. Abril 24 de 2013. CONCEDE. Amparó dignidad humana, salud, integridad física y debido proceso. Ordena el traslado de 661 condenados, abstenerse de recluir a nuevas personas, salvo indiciados, suministro de medicamentos, permitir el acceso a luz solar, generar apropiaciones presupuestales para incrementar el personal de guarda, exhortos y para que se instalen consultorios jurídicos satélites.	Sala de Decisión Constitucional del Tribunal Superior de Medellín. Mayo 31 de 2013. REVOCÓ. En su lugar negó el amparo pues ese centro de reclusión es el de menor nivel de hacinamiento.
6 4009989	Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá. Mayo 28 de 2013.	Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. Julio 4° de 2013.

EXP.	Primera Instancia	Segunda instancia
	CONCEDE. Amparó dignidad humana, vida digna y salud. Ordena mejorar condiciones de infraestructura, jornadas de fumigación, disponer agua potable y alimentación adecuada, entregar implementos de aseo y para el descanso nocturno e implementar actividades lúdicas en espacios adecuados.	CONFIRMA INTEGRAMENTE.
7 4013558	Juzgado 2º de Familia del Circuito de Cúcuta. Junio 14 de 2013. CONCEDE. Amparó dignidad humana. Ordenó determinar cuáles internos podrían ser reubicados en las nuevas instalaciones del penal, las cuales no tienen sobrepoblación.	
8 4034058	Juzgado Único Penal del Circuito de Anserma. Junio 5 de 2013. CONCEDE. Amparó salud, dignidad humana, seguridad social y resocialización. Ordenó el traslado de internos con situación jurídica resuelta, para efectos que permanezcan solo aquellos con medida de aseguramiento, no recibir nuevos reclusos y estudios para reestructurar el penal.	Sala Penal del Tribunal Superior de Manizales. Junio 28 de 2013. CONFIRMA PARCIALMENTE. Confirmó las órdenes de traslado de internos, hasta que se obtenga el número máximo de capacidad del penal, pero puntualizando que no se puede hacer distinción entre personas condenadas o no.
9 4043750	Sala Penal del Tribunal Superior de Bucaramanga. Mayo 27 de 2013. CONCEDE. Amparó dignidad, integridad personal, salud, intimidad y vida. Ordena suspender la admisión de nuevos internos hasta tanto se supere el hacinamiento existente y se adopten medidas para brindar los servicios médicos y odontológicos a los reclusos.	Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. Julio 23 de 2013. CONFIRMA INTEGRAMENTE. Adicionalmente, exhortó al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la USPEC, al INPEC y a CAPRECOM, para adoptar las medidas necesarias para garantizar la dignidad.
10 4046443	Juzgado 2º Civil del Circuito de Cartago. Mayo 31 de 2013. CONCEDE. Amparó vida. Ordenó abstenerse de recibir reclusos sindicados o condenados, trasladar al personal condenado, la adecuación del penal o construir nuevos centros de reclusión para prevenir el hacinamiento, garantizar sanidad y salubridad.	Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Buga. Julio 29 de 2013. REVOCÓ. Declaró improcedente el amparo por cosa juzgada, en tanto el Juzgado 1º Civil del Circuito de Cartago ya había amparado los derechos de los reclusos de ese penal, decisión que fue confirmada en segunda instancia.
11 4051730	Sala Laboral del Tribunal Superior de Buga. Mayo 6 de 2013.	Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Julio 3 de 2013.

EXP.	Primera Instancia	Segunda instancia
	CONCEDE. Amparó dignidad y salud. Ordena ampliar o remodelar el centro de reclusión.	CONFIRMA INTEGRAMENTE.
12	4063994 Juzgado 3° Penal del Circuito de Florencia. Mayo 3 de 2013. CONCEDE. Amparó vida, dignidad humana e integridad física. Ordenó efectuar un plan de construcción y refacción carcelaria y el traslado de internas.	Sala Penal del Tribunal Superior de Florencia. Julio 16 de 2013. CONFIRMA PARCIALMENTE. Únicamente modificó el numeral 2° para, en su lugar, ordenar a la USPEC adelantar las gestiones para la adquisición y suministro adecuado de los recursos para solucionar la problemática de hacinamiento.
13	4074694 Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín. Julio 12 de 2013. NEGÓ EL AMPARO. Con todo, instó al INPEC a la reubicación de internos que se encuentran en los pasillos y dar una dieta adecuada a los reclusos que tengan requerimientos médicos.	
14	4075719 Juzgado 1° Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Apartadó. Junio 18 de 2013. CONCEDE. Amparó vida digna, integridad personal y salud. Reiteró las órdenes impartidas en la sentencia T-153 de 1998. Con todo, señaló que el actor no demostró requerir atención médica.	
15	4076529 Juzgado 2° Penal del Circuito de Sincelejo. Junio 14 de 2013. CONCEDE. Amparó dignidad, integridad personal, salud, igualdad y vida. Ordenó abstenerse de recibir reclusos de otras ciudades, trasladar internos, efectuar un plan de construcción y refacción carcelaria y el traslado de internas.	Sala Penal del Tribunal Superior de Sincelejo. Julio 25 de 2013. CONFIRMA INTEGRAMENTE.
16	4076646 Juzgado Único Penal del Circuito de Anserma. Junio 4 de 2013. CONCEDE. Amparó salud, vida, dignidad humana, seguridad social y resocialización. Ordenó abstenerse de recibir reclusos, trasladar que se encuentren condenados, y efectuar un plan de construcción y refacción carcelaria.	Sala Penal del Tribunal Superior de Manizales. Junio 22 de 2013. CONFIRMÓ PARCIALMENTE. Ordena el traslado de internos hasta tanto se conserve el número máximo de capacidad, al tiempo que se dispuso que los planes de refacción o construcción carcelaria deben ser efectuados por la USPEC.
17	4076801 Juzgado Penal del Circuito de Roldanillo. Junio 24 de 2013.	Sala de Decisión Constitucional del Tribunal Superior de Buga. Agosto 12 de

EXP.	Primera Instancia	Segunda instancia
	CONCEDE. Amparó salud y vida. Ordenó el cierre temporal hasta alcanzar el límite de capacidad o se amplíe su capacidad, se ejecuten acciones para menguar el hacinamiento y se garantice el derecho a la salud.	2013. CONFIRMÓ INTEGRAMENTE.
18 4694329	Juzgado 3° de Familia del Circuito de Villavicencio. Septiembre 17 de 2014. NIEGA Al no encontrar configurada la ocurrencia de un perjuicio irremediable.	

Órdenes a adoptar:

99. Por virtud de lo considerado anteriormente, conviene precisar que dada la naturaleza del compromiso de los derechos fundamentales involucrados en el conjunto de acciones de tutela objeto de estudio, esta Sala ha de proferir órdenes *generales, particulares* y relativas a cada caso concreto.

Dicha triada obedece principalmente a la doble dimensión de los derechos fundamentales, admitida de antaño por esta Corporación¹⁴², que acompaña a la declaratoria de cualquier ECI, frente al reconocimiento de que:

¹⁴² Véase a modo de ejemplo las Sentencias C-178 de 2014 (Funciones jurisdiccionales de la Dirección Nacional de Derechos de Autor "na resulta posible establecer una diferencia absoluta entre las dimensiones objetiva y subjetiva de determinadas derechos, pues la libre competencia es, a la vez, un derecho del ciudadano al acceso al mercado; y un derecho colectivo, que se protege asegurando las condiciones macroeconómicas para evitar la creación de organizaciones monopólicas. Evidentemente, lo mismo ocurre con los derechos de los consumidores, que si bien son calificados por la Ley como colectivos (Ley 472 de 1998), pueden generar posiciones subjetivas para cada consumidor, que pueden ser susceptibles de protección por la Superintendencia de Industria y Comercio, eventualmente, al conocer de quejas individuales."), T-199 de 2013 (Derecho a la Salud: "(...) la Sala destacará en la presente sentencia la dimensión objetiva de los derechos constitucionales fundamentales, en general, y subrayará, en particular, el estrecho nexo que existe entre la efectividad del derecho constitucional a la salud así como entre la vigencia de los derechos constitucionales fundamentales de las adultos mayores y la necesidad de que el Estado - y los particulares comprometidos con la debida realización de tales derechos - desplieguen un conjunto de actuaciones, tareas o actividades orientadas a garantizar las condiciones de posibilidad para que estos derechos gocen de plena protección"), T-283 de 2012 (Derecho a la salud de los niños: "La inclusión del concepto de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales en la jurisprudencia de esta Corporación de ninguna manera excluye ni limita su dimensión subjetiva; la complementa reconociendo la doble dimensión de las mismas en nuestro ordenamiento. En este sentido, los derechos fundamentales además de su función principal de regular la relación individuo-Estado cuentan con una faceta en la que, como principios de nivel supremo de abstracción en los términos de Alexy, inciden en todas los ámbitos del ordenamiento jurídico imponiendo determinados parámetros de actuación tanto al Estado, como a los particulares."), C-587 de 1992 (Los derechos fundamentales: "En el Estado social de derecho -que reconoce el rampimiento de las categorías clásicas del Estado liberal y se centra en la protección de la persona humana atendiendo a sus condiciones reales al interior de la sociedad y no del individuo abstracto-, los derechos fundamentales adquieren una dimensión objetiva, mas -sic- allá del derecho subjetivo que reconocen a los ciudadanos. Conforman (...) el orden público constitucional, (...) En consecuencia, el Estado está obligado a hacer extensiva la fuerza vinculante de los derechos fundamentales a las relaciones privadas: el Estado legislador debe dar eficacia a los derechos fundamentales en el tráfico jurídico privado; El Estado juez debe interpretar el derecho siempre a través de la óptica de los derechos fundamentales") o T-406 de 1992 (Los derechos fundamentales: "Las notas esenciales de este concepto la demuestran. En primer lugar su dimensión objetiva, esto es, su trascendencia del ámbito propio de los derechos individuales hacia toda el aparato organizativo del Estado. Más aún, el aparato no tiene sentido sino -sic- se entiende como mecanismo encaminado a la realización de las derechos. En segundo lugar, y en correspondencia con la primera, la

"hoy no se limitan a actuar como derechos subjetivos, no son solamente prerrogativas, privilegios o potestades que tiene el titular del derecho respecto al sujeto pasivo, bien sea el poder público o un particular, sino que, como normas objetivas de principio y decisiones axiológicas, los derechos fundamentales rigen como principios supremos que tienen validez para todos los ámbitos del derecho, limitan la autonomía privada, constituyen mandatos de actuación y deberes de protección para el Estado"¹⁴³.

Visto lo anterior, tal como es de la naturaleza propia del ECI, en búsqueda de las mejores opciones para contener la problemática social que surge y se vive en la cárceles del país, y consideradas las particulares causas de la misma, es preciso abarcar todos los niveles de acción del aparato estatal para que, en forma coordinada, se impacten positivamente los derechos de las personas reclusas en los diversos y numerosos establecimientos penitenciarios del país.

Órdenes generales

100. Conforme el panorama que se infiere del abordaje de los casos referenciados, esta Sala proferirá mandatos estructurales que buscan contener la grave situación que se ha descrito, con el objetivo de terminar con la vulneración masiva y generalizada de los derechos de la población privada de la libertad –PPL–, para lo cual busca la acción coordinada de los órganos del poder público, en las instancias concernidas, a corto, largo y mediano plazo, conforme los mandatos axiológicos que devienen para ellos de las garantías constitucionales *iusfundamentales*.

De tal modo, las órdenes generales o de tipo estructural, a las que se ha hecho alusión en cada uno de los apartados correspondientes y que serán recogidas en la parte resolutive de esta sentencia, tienen la virtualidad de seguir dando forma y dinamismo al ECI declarado en 2013, en búsqueda de su superación. Sobre aquellas, sumadas a las contenidas en la sentencia T-388 de 2013, recaerá el seguimiento estructural que corresponde a la naturaleza pragmática y a la teleología del Estado de Cosas Inconstitucional.

a) El seguimiento

101. Dicho lo anterior conviene establecer de manera enfática que el seguimiento al cumplimiento de las órdenes generales a proferir, deberá estar atado a los objetivos propuestos para dar solución a cada uno de los problemas identificados. De tal modo, las instituciones se orientarán por la consecución de las metas y objetivos formulados, y no por la mera ejecución

existencia de la acción de tutela, la cual fue establecida como mecanismo de protección inmediata de los derechos frente a todas las autoridades públicas."

¹⁴³ TOLE MARTINEZ, José Julián. "La Teoría de la Doble Dimensión de los Derechos Fundamentales en Colombia: El estado de cosas inconstitucionales un ejemplo de su aplicación". En: México Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana De Derecho Constitucional ISSN: 1405-9193 ed: v.15 fasc.N/A p.253 - 316. 2006.

de actividades particulares y atomizadas, contenidas en las órdenes individualmente consideradas.

102. El seguimiento de los factores estructurales y del compromiso masivo de derechos que configuran el ECI, recae en esta Corporación, en la medida en que *“corresponde a la Corte Constitucional como misión básica la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, misión que comprende primordialmente la protección de los valores, principios y derechos que se consideran inquebrantables en un Estado Social de Derecho y asegurar la vigencia efectiva de estos contenidos sustanciales mínimos.”*¹⁴⁴

Para adelantar el seguimiento, esta Corporación, puede servirse de los medios que estén a su alcance, y emitir las órdenes que corresponda en aras de materializar, en el menor tiempo posible y de la forma más ágil, los derechos fundamentales afectados en el territorio nacional.

Delegación del seguimiento del ECI en materia carcelaria. Establecimiento del grupo líder del seguimiento a las órdenes proferidas y de promoción del proceso de avance hacia la superación del ECI

103. El seguimiento del cumplimiento de las órdenes a proferir, dirigidas esencialmente a dinamizar la política criminal y a incidir en las condiciones de reclusión en el país, en el estadio actual de la situación, implica un esfuerzo logístico, pero sobre todo técnico, que esta Corporación no puede satisfacer plenamente por sí misma.

Cabe recordar, que como lo expuso la Defensoría del Pueblo, la determinación de las condiciones de vida y de gestión que implica un cupo carcelario digno no se ha llevado a cabo, y es una tarea por emprender. El desarrollo de la misma implica el establecimiento de garantías mínimas, que permitan establecer con certeza los fines y las condiciones de reclusión, como los niveles de avance hacia la superación del Estado de Cosas Inconstitucional.

Para tales efectos la Corte fijará las entidades encargadas del seguimiento al cumplimiento de las órdenes a adoptar, fijando una entidad líder de los procesos atados a la superación del ECI, otra que se encargue de la vigilancia de los mismos y una última que se apropie y promueva la acción conjunta de las instituciones concernidas.

Liderazgo del seguimiento. La Defensoría del Pueblo.

104. En primer lugar, es conviene resaltar la participación activa de la Defensoría del Pueblo en el análisis, la determinación de la situación carcelaria a nivel nacional y el seguimiento local a la problemática del Sistema Penitenciario, acreditada en la documentación obrante en el conjunto

¹⁴⁴ Sala de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004. Auto 385 de 2010.

de procesos constitucionales revisados, lo cual permite contemplar la posibilidad de que esta entidad lidere el proceso de seguimiento.

Preciso es recordar en este punto que la Defensoría del Pueblo, como organismo de control, es una institución encargada por el constituyente de *“velar(...) por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos”*¹⁴⁵, en búsqueda de que el Estado se oriente por su respeto y garantía.

En materia de política criminal la labor de inspección y seguimiento a la situación de las personas privadas de la libertad se ha estructurado a través de la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria, que busca conjugar la política pública con los derroteros que impone el respeto por la dignidad humana.

La Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria ha propugnado por el diseño de una política criminal enmarcada en los derechos fundamentales, incidiendo en los procesos de criminalización primaria. Además, ha hecho vigilancia y defensa constante de las personas privadas de la libertad –criminalización terciaria–.

De tal forma la Defensoría de Pueblo, misionalmente, aparece como el órgano capaz de **articular** (i) las fases de la criminalización, con especial atención en los efectos de cada una de ellas sobre las demás; (ii) las disposiciones generales con las realidades locales, en vista de la presencia regional de la institución y del reconocimiento amplio de la ejecución de la política criminal a lo largo y ancho del territorio nacional; como, (iii) los derechos constitucionales y las políticas públicas en materia criminal.

De tal forma el seguimiento a la Política Criminal en cada una de las fases sobre las que recaen las órdenes y consideraciones efectuadas en esta sentencia, será asumido por la Defensoría del Pueblo, quien informará a esta Corporación sobre la evolución de la situación, los aciertos y las dificultades en el avance hacia la superación del ECI, con una periodicidad semestral.

105. Para efectos de lo anterior, y en aras de efectuar un seguimiento armónico del ECI en cuanto a las múltiples facetas y dimensiones de la política criminal y penitenciaria del país, se dispondrá que la Defensoría del Pueblo¹⁴⁶ como líder del proceso de seguimiento cree un Grupo particular para el ejercicio de las actividades ligadas a esta tarea.

Dicho Grupo de Seguimiento, deberá orientarse a la evaluación de la Política Criminal a partir de tres ejes: (i) los derechos fundamentales de los internos asociados a las condiciones de existencia digna y humana, (ii) la visualización

¹⁴⁵ Constitución Política de 1991. Artículo 282.

¹⁴⁶ Sobre esta determinación cabe destacar la existencia tradicional de experiencias de seguimiento al ECI, a cargo de la Defensoría de Pueblo, en el Perú. Véase TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE PERÚ. Sentencia de 24 de marzo de 2010. EXP. N.º 05561-2007-PA/TC; en ella se alude al seguimiento, sin mayores consideraciones sobre las pautas del mismo.

de la necesidad de retornar a un derecho penal mínimo y (iii) la función resocializadora de la pena privativa de la libertad.

La actividad del Grupo de Seguimiento se desarrollará sin perjuicio de las funciones atribuidas a la *Comisión de Seguimiento a las condiciones de reclusión del Sistema Penitenciario y Carcelario*, creada y reglada por los artículos 93 y 94 de la Ley 1709 de 2014 y por el Decreto 1606 del 10 de agosto de 2015. Difieren sus actividades en la medida en que el Grupo de Seguimiento de la Defensoría del Pueblo a que hace referencia esta sentencia se focalizará en las problemáticas de la política criminal exhibidas en los casos objeto de estudio, y adelantará el análisis del cumplimiento de las directrices técnicas que surjan en esta decisión o como consecuencia de ella.

Sin duda, la labor de seguimiento que se adjudica en esta providencia, debe alejarse de la *Comisión de Seguimiento a las condiciones de reclusión del Sistema Penitenciario y Carcelario*, en la medida en que este es un grupo de trabajo que hace parte del conjunto de instituciones que componen el sistema penitenciario nacional, por lo que se vería menguada su legitimidad como veedora del proceso de superación del ECI.

Para el desarrollo del objetivo del Grupo de Seguimiento, la Defensoría del Pueblo, deberá articularse con los demás entes de control (la Contraloría General de la República, la Procuraduría y la Fiscalía General de la Nación), con la academia y las organizaciones nacionales e internacionales, dedicadas a la defensa de los derechos de las personas privadas de la libertad, que serán invitadas a participar de la fijación, evaluación y retroalimentación de los lineamientos técnicos que establecerán las condiciones mínimas de reclusión.

Concebido el enfoque técnico de la evaluación que deberá efectuar el Grupo de Seguimiento, conviene anunciar que serán invitadas la Universidad Nacional de Colombia y aquellas que intervinieron en las acciones de tutela que se analizan, en representación de la academia, y el Comité Internacional de la Cruz Roja –CICR–, como organización que vela por los derechos de las personas privadas de la libertad, y que en su esfuerzo ha construido una serie de parámetros mínimos para la privación de la libertad, en el mundo a través de su vasta experiencia en la materia. Lo anterior con el fin de que ejerzan una labor de acompañamiento en el proceso de verificación de avances, retrocesos y dificultades en la situación carcelaria del país.

No obstante lo anterior, la Defensoría del Pueblo podrá convocar a otras personas e instituciones con la experticia suficiente para nutrir la labor de seguimiento.

Como quiera que el seguimiento que se pretende recae sobre la situación de los derechos de la población privada de la libertad, sobre los que la declaratoria del ECI persigue impacto, la configuración y la valoración de la política pública en la materia, habrá de efectuarse de forma permanente, pero deben presentarse a esta Sala, informes semestrales en donde se muestren los proyectos y los avances, estancamientos o retrocesos en la materia. La

información concerniente, siempre que no implique revelación de datos reservados, deberá publicitarse por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho a través de la página web <http://www.politicacriminal.gov.co/>.

Tal ejercicio debe responder en todo caso al ***estándar constitucional mínimo de una política criminal respetuosa de los derechos humanos***, referido en los fundamentos 50 a 66 de esta providencia, y por concretar en este apartado mediante acciones concretas que guiarán el restablecimiento de los derechos de la población privada de la libertad y de la libertad como pilar fundamental del Estado colombiano.

Vigilancia del cumplimiento de esta sentencia. Procuraduría General de la Nación.

106. Sin perjuicio del rol que, como se precisó, deberá desempeñar la Defensoría del Pueblo en la organización y en el seguimiento de lo ordenado en esta sentencia, la Procuraduría General de la Nación deberá efectuar **vigilancia** sobre el cumplimiento de la misma, tal y como constitucionalmente le corresponde.

Cabe recordar que la Constitución Política, en su artículo 277, estableció en su primer numeral que entre las funciones de la Procuraduría General de la Nación, cuyo ejercicio compete al Procurador General por sí mismo o a través de sus delegados y agentes, está la de ***“vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos”***. En los numerales siguientes, el constituyente le adjudicó funciones relacionadas con la protección de los derechos humanos (para asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo), con la defensa de los intereses de la sociedad, y con la promoción del ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas.

Las mencionadas atribuciones de orden constitucional han sido una constante en el constitucionalismo colombiano, pese a sus modificaciones. Respecto de las funciones otorgadas en la Constitución de 1886, esta Corte explicó:

“función especial de cuidado y la atribución general de defender los intereses de la Nación (...), ésta fue ampliada y desarrollada por el propio constituyente en 1991, en los términos anteriormente indicados. Este cambio fue acompañado de un reconocimiento del Procurador General de la Nación como depositario directo y específico de la confianza del constituyente para que ejerciera las facultades necesarias para cumplir dicha misión institucional”.¹⁴⁷

El Estatuto de la Procuraduría General de la Nación, contenido en el Decreto Ley 262 de 2000, establece así, entre las funciones de dicho órgano, las preventivas y de control de la gestión, reguladas en el artículo 24 de dicha

¹⁴⁷ Sentencia C-977 de 2002.

norma, que recoge textualmente la disposición constitucional en cita (artículo 277 superior).

La Resolución 490 de 2008, reguló la función preventiva a cargo de la Procuraduría General de la Nación, creó el Sistema Integral de Prevención y estableció los principios y criterios correspondientes a su ejercicio. Los mismos fueron reenfocados mediante la Resolución 132 de 2014, que regula el rumbo, los principios y los lineamientos en la materia, previendo ciertos escenarios de acción preventiva: el primero, de anticipación¹⁴⁸; el segundo de mitigación y/ o restitución¹⁴⁹; y el tercero y último, de orientación, dirigido a los particulares¹⁵⁰. De estos resultan relevantes a la vigilancia del cumplimiento de las órdenes emitidas en esta sentencia, los dos primeros.

La Resolución 132 de 2014 fue adicionada por la 055 del 6 de febrero de 2015, que previó varias clases de intervenciones preventivas en defensa de los derechos fundamentales de la población en Colombia, en el marco de cada uno de los escenarios de acción.

En el escenario de anticipación, que busca principalmente adelantarse a hechos que puedan (i) vulnerar los derechos de las personas; o (ii) amenazar el adecuado ejercicio de la función pública, se ha previsto dos trámites. El primero el caso preventivo, cuyo fin es verificar el cumplimiento legal y los principios que rigen la función administrativa, centrándose en un aspecto particular de la gestión pública; el segundo, el Proyecto Preventivo, que busca contribuir al mejoramiento de la gestión y/o política pública, centrándose en problemáticas generalizadas de la gestión pública.

Este escenario es idóneo para la vigilancia de las medidas a adoptar con ocasión del ciclo de la política pública, en lo relativo a las modificaciones de la política criminal, que provengan de los ejercicios de retroalimentación de esta. El cometido será resguardar los parámetros de acción establecidos en los lineamientos antecedentes en cada una de las fases de la política criminal, promoviendo y resguardando la armonía de las medidas asumidas, anticipándose a los efectos en toda la cadena de ejecución de las mismas.

¹⁴⁸ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Resolución 132 de 2014. Artículo 11.1. “ESCENARIO DE ANTICIPACIÓN: Ámbito de la gestión preventiva en el que de oficio y producto del análisis situacional o mediante petición priorizada, la PGN identifica riesgos de vulneración de los derechos de las personas o que amenacen el adecuado ejercicio de la gestión pública y actúa preventivamente con el fin de evitar su posible ocurrencia.

PARÁGRAFO. La Procuraduría General de la Nación deberá establecer instancias, mecanismos e instrumentos estandarizados de análisis y generación de información estratégica (inteligencia preventiva), que le permita actuar de manera anticipada.”

¹⁴⁹ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Resolución 132 de 2014. Artículo 11.2. “ESCENARIO MITIGACIÓN Y/O RESTITUCIÓN: Ámbito de gestión que se presenta cuando, de oficio o a petición del interesado, la PGN conoce de hechos que ya implicaron la vulneración o desconocimiento de un derecho. Frente a lo ocurrido, la PGN actúa preventivamente a fin de evitar que se propaguen o profundicen los efectos adversos para los afectados, impedir la reiteración de la ocurrencia del hecho, mitigar los efectos del mismo y/o restituir el derecho conculcado.”

¹⁵⁰ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Resolución 132 de 2014. Artículo 11.3. “ESCENARIO DE ORIENTACIÓN: Ámbito de gestión preventiva en donde el público acude a la Procuraduría General de la Nación de forma personal, o por otros canales de atención dispuestos por la entidad (v.gr. electrónicos o telefónicos), en busca de orientación para el goce efectivo de sus derechos ante entidades o particulares que ejercen funciones públicas o administran recursos públicos.”

En el escenario de mitigación y/o restitución, orientado a actuar preventivamente ante la ocurrencia de hechos que ya implicaron la vulneración o desconocimiento de un derecho, a fin de evitar que se propaguen o profundicen los efectos adversos para los afectados, impedir la reiteración de su ocurrencia, mitigar los efectos del mismo y/o restituir el derecho violado, se han establecido dos trámites conforme el tiempo que puedan implicar. El primero, el Asunto Abreviado, se encuentra establecido para la ejecución de actividades preventivas primarias, a la espera de resultados inmediatos o de corto plazo; el segundo, el Asunto Ordinario, comprende actividades preventivas de mayor complejidad buscando resultados *“en el corto y mediano plazo”*¹⁵¹.

Identificadas así las actuaciones administrativas que pueden contribuir a la armonización de la política criminal, esta Corte ordenará a la Procuraduría General de la Nación que asuma la vigilancia del cumplimiento de esta sentencia, conforme sea aplicable a cada una de las etapas de la política criminal, en seguimiento de los lineamientos sentados en esta providencia para conjurar los problemas identificados. Lo anterior, en estricto, para las órdenes generales y particulares emitidas en este fallo.

Frente a las órdenes asociadas a cada caso concreto deberá adelantar un asunto abreviado con el fin de vigilar el cumplimiento de las órdenes impartidas a favor de cada uno de los tutelantes que promovieron las acciones objeto de estudio.

En todos los casos, tanto para la vigilancia de las órdenes generales, de las particulares y de las de los casos concretos, la Procuraduría General de la Nación recibirá el apoyo de la Defensoría del Pueblo, como líder del seguimiento del presente asunto. Trabajarán en forma mancomunada en el impulso del cumplimiento de las órdenes que se profieran, teniendo presente más que la literalidad de las mismas, las finalidades que se esbozan en la parte considerativa de esta providencia y en la **Sentencia T-388 de 2013**.

Los procedimientos adelantados en ejercicio de la función preventiva de la Procuraduría General de la Nación serán objeto de análisis por parte de esta Corporación mediante la presentación pública de informes periódicos al respecto. La información que los nutra deberá ser publicitada y actualizada continuamente (de forma mensual) en la página web diseñada para la divulgación de los pormenores de la situación carcelaria en el país¹⁵².

Articulación de las entidades concernidas. Ministerio de la Presidencia de la República

107. Ahora bien, con el enfoque sistémico del problema carcelario, que arroja como su causa principal la desarticulación de la política criminal, además de identificar los roles de liderazgo en el seguimiento y de vigilancia al

¹⁵¹ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Resolución 055 de 2015.

¹⁵² <http://www.politicacriminal.gov.co>

cumplimiento de este fallo, es necesario hacer visible un ente articulador de la política criminal.

Toda vez que el problema es de naturaleza estructural y convoca a varios de los sectores de Gobierno, se impone delegar la coordinación de las entidades concernidas al Ministerio de la Presidencia de la República, que en virtud del Decreto 1649 de 2014 (Artículo 8, numeral 7 y su parágrafo) tiene la función de coordinar con los Ministros y Directores de Departamento Administrativo en la gestión de las políticas gubernamentales correspondientes a sus respectivos sectores y en la medida de sus competencias particulares.

Lo anterior no solo en el nivel nacional, pues a través del Ministerio del Interior deberán coordinarse los esfuerzos territoriales en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional en materia carcelaria, propendiendo por la unificación de los métodos de análisis y evaluación, como de la construcción de canales de retroalimentación de la gestión administrativa de los establecimientos penitenciarios y carcelarios. Ello sin perjuicio de la autonomía de las entidades territoriales.

108. Con todo y sin perjuicio del liderazgo que se le otorga a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación y al Ministerio de la Presidencia de la República, es necesario advertir que la Corte Constitucional se reservará, como en su momento lo hizo a través de la sentencia T-388 de 2013 (orden vigesimotercera), la posibilidad de asumir por sí misma, en cualquier momento y estadio del proceso, el seguimiento del Estado de Cosas Inconstitucional decretado en materia de política criminal en dicha providencia.

Lo anterior no significa que la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional, que ahora se reiterará, esté desprovista de seguimiento. Por el contrario el seguimiento y la vigilancia encomendados al Ministerio Público como al de la Presidencia de la República, garantizan un sistema de gestión orientado a la obtención de resultados y al impacto en los derechos de las personas privadas de la libertad, a mediano plazo, mediante la adopción de medidas generales y particulares en el país que, gracias a su carácter concreto y específico, impacten la vida carcelaria, cuyas condiciones actuales son causa directa de los reclamos constitucionales analizados.

De tal modo, el objetivo primordial de la reiteración del ECI es la consecución de un sistema de gestión pública armónico, que tenga posibilidad de actuar en forma autónoma para reestablecer los derechos de la población privada de la libertad. Para tal efecto se estructurarán objetivos claros frente a cada problema detectado, que se acompañan de lineamientos puntuales de gestión, ofreciendo parámetros específicos de acción administrativa y de evaluación del ECI.

La estimación de un seguimiento establecido con base en medidas concretas y muchas veces técnicas, no constituyen el desconocimiento de las medidas que han asumido tanto el ejecutivo como el Legislador, sobretodo mediante la

expedición de la Ley 1709 de 2014 y su reglamentación, sino de la urgencia de la intervención del juez constitucional para frenar las afectaciones de los derechos fundamentales que hoy se verifican. No puede aguardar el juez constitucional a verificar si las medidas legislativas tienen o no impactos positivos sobre la población privada de la libertad, pues el costo de hacerlo es grande.

La identificación de los parámetros específicos de acción, tampoco debe asumirse como una usurpación de funciones administrativas o legislativas, pues se orienta más bien a la fijación del punto inicial de una política orientada a la dignificación y al respeto de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. En marcha el proceso, pueden admitirse otras valoraciones y propuestas, siempre que estén motivadas en los derechos fundamentales y muestren mayor efectividad en su realización que en las aquí sugeridas.

Condiciones mínimas para el seguimiento del ECI

109. El desarrollo del proceso de seguimiento, además de la conformación del Grupo establecido para ello y de la identificación de las entidades que lo lideran, supone otros elementos, sin los cuales la labor encomendada a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación y al Ministerio de la Presidencia no sería eficaz, ni eficiente.

El seguimiento, como un ejercicio de diseño, planeación, evaluación y retroalimentación constante de la política criminal, implica varias condiciones preexistentes que deberán asegurarse. En tal sentido el proceso de seguimiento debe estructurarse a partir de:

(i) La conformación de un *Comité Interdisciplinario para la Estructuración de las Normas Técnicas sobre a la Privación de la Libertad*, en la medida en que una de las deficiencias del sistema actual es la precariedad de los sistemas de información, a causa de la heterogeneidad de las formas de medición de las condiciones de reclusión, como lo revelan las denuncias de la Defensoría del Pueblo, sobre la fiabilidad de la estimación de la capacidad de cada uno de los establecimientos penitenciarios.

El objetivo de este Comité será la identificación de los parámetros técnicos que permitan consolidar condiciones de reclusión dignas, tanto para las personas condenadas, como para las sindicadas, en lo que pueda ser diferente entre ellas.

Tal labor habrá de efectuarse con un enfoque diferencial frente a quienes puedan resultar vulnerables en condiciones de reclusión estándar. Entre ellas es preciso rescatar a las personas de la tercera edad, a las mujeres, la población LGTBI, los miembros de comunidades étnicas, las personas que profesan religiones minoritarias, las personas que padecen enfermedades crónicas o terminales, los extranjeros y las personas en condición de discapacidad; además deben establecerse condiciones mínimas de

permanencia en el penal para niños que temporalmente se encuentren en él, al cuidado de sus madres o padres.

Sobre el particular, mientras se identifican los mínimos de reclusión, se han dispuesto parámetros concretos, sobre los cuales deberá actuarse entretanto. Se presentan más adelante, de cara a las órdenes por impartir para contrarrestar cada uno de los problemas denunciados por los accionantes, el Comité deberá analizarlos y reafirmarlos o sustituirlos, en forma motivada, por otros que impliquen mayores garantías para la población privada de la libertad.

La conformación del Comité Interdisciplinario para la Estructuración de las Normas Técnicas sobre la Privación de la Libertad, será responsabilidad de la Defensoría del Pueblo y del Ministerio de Justicia y del Derecho, que tendrán lugar en él. Habrán de convocar a las autoridades públicas que manejen el tema a consultar, debiendo hacer sesiones de trabajo por cada uno de los problemas abordados en esta sentencia sobre las condiciones de reclusión; además llamarán a su conformación a la academia y a las organizaciones de defensa de los derechos de las personas privadas de la libertad, para la construcción de la regulación técnica que se pretende. En todas las materias deberá contarse con la presencia y deliberación de algún representante de los establecimientos penitenciarios, del INPEC y de la USPEC.

Como producto final, el Ministerio de cada sector comprometido con las regulaciones técnicas, emitirá la reglamentación que las contenga, especificando las obligaciones de los establecimientos de reclusión en cada materia, como los pormenores que puedan orientarlos en su labor de concreción de las garantías para la población privada de la libertad (en cuanto a los tiempos, modos, lugares, procesos y parámetros mínimos).

Por ejemplo, para determinar los mínimos de la prestación del servicio de salud, deberá convocarse a autoridades nacionales y territoriales, como el Ministerio de Salud, la Superintendencia de Salud, algunas Secretarías de Salud. Una vez determinados será el Ministerio quien emita un acto administrativo que los recoja y los difunda.

La primera convocatoria deberá emprenderse a la notificación de esta sentencia, de manera que los vacíos en materia de regulaciones técnicas sobre la vida carcelaria y frente a los indicadores determinados, sean solventados por el mencionado Comité, consolidándose e integrándose la fuente del diagnóstico inicial que deberá efectuarse en cada establecimiento penitenciario, para identificar la línea base del seguimiento, y los patrones de evaluación asociados.

(ii) la consolidación de una línea base. Ello supone un diagnóstico inicial de la situación actual de la Política Criminal y Penitenciaria del país, en los términos en que se dejó anotado en el fundamento jurídico 81 de esta providencia. Tal evaluación debe estructurarse a partir de las Normas

Técnicas sobre la Privación de la Libertad, emitidas en la forma en que se precisó en el numeral anterior.

El diagnóstico responderá a los criterios, objetivos e indicadores formulados en esta decisión judicial. Si los mismos precisan alguna modificación, deberá ser sustentada en criterios técnicos fuertes, que permitan presumir una mayor protección a los derechos de las personas privadas de la libertad.

La línea base servirá como parámetro de verificación de los avances hacia la superación del ECI.

(iii) estructurar una base de datos y un Sistema de Información fuerte que recoja la información relevante a toda la política criminal. Corresponde al Ministerio de Justicia y del Derecho desplegar las gestiones necesarias para recoger la línea base en un sistema de información de tal magnitud, que permita registrar el diagnóstico referido, y consignar mensualmente la información local necesaria y las evidencias del caso, para determinar por parte de los líderes del seguimiento y de esta Corporación, los avances y retrocesos de la Política Criminal.

La base de datos será el punto de partida de la creación de un Sistema de Información que integre todos los datos necesarios para el desarrollo de cualquiera de las etapas de criminalización.

Como quiera que uno de los problemas encontrados en la formulación de la política criminal es la falta de soporte fáctico, uno de los propósitos será la consolidación de una base de datos que consigne y permita manejar la información necesaria para poder desplegar las funciones de ejecución, evaluación y reformulación, de cada una de las entidades intervinientes.

Lo anterior en la medida en que la gestión articulada de la política criminal depende del flujo constante de información certera y actualizada sobre las condiciones en que se encuentra el sistema en cada una de las etapas de la política criminal.

La gestión de la información, en manos del Ministerio de Justicia y del Derecho, debe alcanzar niveles de precisión que permitan estructurar estadísticas generales, identificar avances, retrocesos y dificultades en la ejecución de la política criminal, de tal forma que el seguimiento de la política criminal pueda derivar en la estructuración de mecanismos de mejora que dinamicen el proceso, de cara a los principios y características esenciales del derecho penal, de la criminalidad y de la pena.

La información deberá ser incorporada en la página web www.politicacriminal.gov.co, en la que deben vislumbrarse gráficamente el estado de la situación carcelaria en el país, en los departamentos, en los municipios y en cada establecimiento penitenciario, y debe abarcar datos generales y particulares (por recluso) que sirva al diseño de la política, a las decisiones judiciales y a la gestión administrativa al interior de los

reclusorios, siempre respetando las reservas legales que puedan aducirse y los datos sensibles para el goce del derecho a la intimidad de los internos.

El proceso de **(iv) incorporación de la información** iniciará por cada uno de los establecimientos penitenciarios del país. Cada lugar de reclusión, a través de su Director(a), efectuará un registro detallado sobre cada uno de los internos y de su situación en el establecimiento penitenciario.

La información referida, sobre cada una de las personas privadas de la libertad, comprende tres etapas: el ingreso, la estancia en el establecimiento penitenciario, con todas sus eventualidades, y la vida posterior en libertad.

Sobre el registro de ingreso, de conformidad con las Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos de la Organización de Naciones Unidas¹⁵³, el establecimiento penitenciario deberá consignar cuando menos los datos que permitan individualizar a los condenados o sindicados, las causas de su detención, la autoridad que impuso la sanción privativa de la libertad, y el momento exacto (día y hora) en que se verificó el ingreso al penal.

Además de lo anterior, la consolidación de sistemas de información óptimos para la formulación y ejecución armónica de la política criminal, precisa de otros elementos de cara al reconocimiento constante y certero de las condiciones de ejecución de la pena, y con ello del estado del Sistema Penitenciario. Además de lo anotado es preciso registrar en el momento de la entrada del recluso en el penal, la siguiente información:

- Determinación de la pena de conformidad con la sentencia, estableciendo claramente la fecha en que quien ingresa al penal debería recobrar la libertad.
- Establecimiento de los datos de un familiar a quien se pueda informar cualquier situación de emergencia.
- Ubicación de sus familiares más cercanos, con el objeto de establecer criterios para efectuar actuaciones administrativas que precisen tener en cuenta su unidad familiar.
- Condiciones médicas especiales, a través del resultado del examen médico de ingreso.
- Tratamientos médicos previos en curso. Detalles sobre su desarrollo y pautas para su continuidad.

¹⁵³ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos. Adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977. Regla 7.1

- Determinación de si ha estado preso con anterioridad, el lugar de la detención anterior y si lo estuvo en calidad de condenado o sindicado.
- Asignación de celda y cama
- Constancia de recepción de implementos de aseo en el momento del ingreso al penal.
- Constancia de recepción de elementos para el descanso nocturno (una cama, un colchón, sábanas, almohada y, de ser necesario, cobija en la que se determine el número que le fue entregado de cada uno de ellos.

Sobre la estancia en el establecimiento penitenciario deberán consignarse todas aquellas eventualidades que surjan durante la reclusión: la evolución médica del interno, año a año o frente a solicitud de atención, las visitas conyugales solicitadas, las efectuadas, la incorporación en programas de redención y resocialización, mediante educación o trabajo, con las observaciones sobre su avance o retroceso; los llamados de atención y comportamiento dentro del establecimiento penitenciario; las solicitudes que haya presentado, los detalles de la misma y la determinación final del establecimiento o de los jueces de ejecución de penal, entre otras tantas que resulten necesarias para determinar el comportamiento general del Sistema Penitenciario.

Por último, con el fin de evaluar la capacidad y el impacto de los programas de resocialización que se desarrollan en los establecimientos penitenciarios, y de conformidad con la necesidad de readecuación de los mismos en el plano nacional, a través del protagonismo que se les pueda dar como alternativa penal en la fase de criminalización secundaria o de la importancia que puedan adquirir ciertos programas para la formulación de la política criminal, deberá efectuarse el registro de información sobre la vida en libertad de la persona que estuvo recluida. Para ello deberá establecerse, en primer lugar, y también de conformidad con las Reglas mínimas de tratamiento de reclusos, la fecha y la hora de puesta en libertad.

En consecuencia, durante un lapso de dos años se hará un proceso de acompañamiento y seguimiento, mensual durante el primero y trimestral durante el segundo, estableciendo el término que tarda la persona recién liberada en conseguir una fuente de generación de ingresos, para reestructurar su proyecto de vida. Deberá identificarse la reincidencia, y efectuarse un análisis sobre las causas de la misma, para retroalimentar el Sistema.

En la base de datos se incorporará toda aquella información, establecida preliminarmente por el Grupo de Seguimiento, para determinar el éxito o la necesidad de reformulación de los programas de resocialización en el país.

110. El tratamiento de la información será confidencial y podrán hacerlo las autoridades locales. La información sobre el ingreso al penal será inmodificable luego de estar consolidada, en la medida en que constituye el

parámetro desde el cual se medirá la situación de la persona privada de la libertad y las implicaciones que para ella haya podido tener el estar reclusa, al cuidado del Estado. A nivel general, consolidadas estadísticas respecto a lo anterior, dicha información será la base para evaluar los aciertos o dificultades de la política criminal en la fase terciaria de criminalización.

La interoperabilidad de la información, de cara a la etapa de criminalización primaria no implicará revelar la identidad ni los datos de los internos en particular, sino que se orientará a la consolidación de información estadística a partir de la cual se tomen las decisiones sobre la política criminal.

111. Además de lo anterior, y como consecuencia de la disponibilidad de datos y sistemas de articulación entre ellos, la Defensoría del Pueblo estará en la capacidad de **(v) identificar el nivel de aporte de cada una de las instituciones concernidas**, nacionales o locales.

Podrá hacer recomendaciones y hacer el seguimiento sobre el impacto de la retroalimentación, y en últimas reportar la inobservancia de las obligaciones de las entidades involucradas, como un impedimento para el avance hacia la superación del ECI, por lo que corresponderá a esta Corporación adoptar las medidas del caso. Lo anterior sin perjuicio de las actuaciones que pueda desarrollar la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio de la Presidencia de la República, en el marco de sus funciones de vigilancia y articulación, como de aquellas otras que constitucional, legal o reglamentariamente les competan.

Para efectos de lo anterior corresponderá a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación, al Ministerio de la Presidencia de la República y al Ministerio de Justicia y del Derecho hacer el análisis pormenorizado de esta sentencia, y desagregarla estableciendo las responsabilidades de cada una de las entidades mencionadas o llamadas, indirectamente, en virtud del ámbito de sus competencias, identificando (i) lo que están llamadas a hacer por el ECI; (ii) el término conferido para ello; y, (iii) las necesidades de articulación interinstitucional para desarrollar procesos, que deberán satisfacer.

Finalmente, cabe aclarar que los factores estructurales-institucionales del ECI, han de medirse, en términos de resultado, de cara a las orientaciones y aciertos en la implementación del ***estándar constitucional mínimo de una política criminal respetuosa de los derechos humanos***, referido en los fundamentos 50 a 66, como en la satisfacción de las ***Normas Técnicas sobre la Privación de la Libertad***, que configurará el Comité Interdisciplinario.

La formulación de la estrategia de superación del ECI deberá permitir evaluar el aporte de cada una de las entidades intervinientes, los compromisos adquiridos y el nivel de respuesta al estándar y a las normas tantas veces mencionadas. Ello con el fin de identificar las carencias y las responsabilidades institucionales particulares, para efectos de lo cual debe

estructurarse un mecanismo de valoración de los aportes a la superación del ECI.

En todo caso, en materia presupuestal deberá destinarse una partida a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, a cada una de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario¹⁵⁴, conforme las Leyes 65 de 1993, 1709 de 2014 y el Decreto 2055 de 2014, en cuyos planes de acción debe incluirse la adopción de las medidas necesarias, a las que haya dado lugar la formulación de la estrategia de superación del ECI, proyecto liderado por la Defensoría del Pueblo.

Cabe recordar en este punto que el artículo 50 del Decreto 2067 de 1991, aplicable los asuntos que maneja la Corte Constitucional, establece que *“los jueces y los demás servidores públicos deberán de manera eficaz e inmediata prestar a la Corte la colaboración que ésta les requiera. El incumplimiento de este deber será causal de mala conducta”*, razón por la cual no está demás advertir que deberán prestar colaboración eficaz e inmediata a la Corte, en los asuntos relacionados en la presente providencia, so pena de incurrir en causal de mala conducta. Lo anterior incluye la satisfacción de las exigencias que hagan las entidades que lideran el seguimiento, en el marco de esta providencia.

112. Además de lo anterior el seguimiento al proceso de superación del ECI implica sobre todo, la **(vi) identificación del umbral de cumplimiento para su superación** y de los objetivos formulados para contrarrestar cada problemática identificada. De esta manera tanto la Defensoría del Pueblo, como líder del seguimiento, como la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio de la Presidencia, al igual que las entidades que juegan algún papel en él se trazarán metas claras al respecto.

En cuanto al **umbral de cumplimiento** que debe alcanzarse para declarar la superación del ECI, habrá que remitirse a los motivos que condujeron a su declaratoria.

113. Habiendo sido categorizadas las causas del ECI en esta providencia en dos grupos, uno relativo a los derechos fundamentales de los internos y, otro, a las fallas estructurales del Estado, el eje de la declaración, en la medida en que sirve como su fin, es el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, sin el cual en modo alguno y siguiendo las directrices sentadas en el seguimiento al fenómeno del desplazamiento forzado¹⁵⁵, no puede asumirse su superación.

¹⁵⁴ Es preciso destacar en este punto que actualmente, el sistema carcelario recibe con ocasión del presupuesto asignado al INPEC, a la USPEC y al Ministerio del Interior, ello conforme el artículo tercero de la Ley 1737 de 2014.

¹⁵⁵ Conforme las directrices de la Corte Constitucional, pueden identificarse dos posibles posturas que revelan un peso distinto de los derechos fundamentales en los ECI. La primera es aquella que refleja la declaratoria de superación del Estado de Cosas Inconstitucional contenida en la Sentencia T-388 de 2013, conforme la cual la adopción de las medidas identificadas como parte de un programa para superar la vulneración de derechos, es suficiente para decretar su superación; así como quiera que la administración cumplió los ordenamientos orientados a mejorar el sistema carcelario en cuanto a su infraestructura, decretó la superación del estado de

En aras de la claridad, sobre el objeto del seguimiento --siendo este en últimas el respeto por la dignidad de los internos- y en consonancia con el acervo probatorio recaudado en el conjunto de procesos analizados, debe tenerse presente que conforme la jurisprudencia en la materia:

“En el sistema penitenciario y carcelario vigente se violan, entre otros, los derechos a la vida, a la integridad personal (física y psíquica), a la dignidad humana, a no ser sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes, a la seguridad personal, a la igualdad, a la no discriminación, a la intimidad, a la familia, a la libertad (en general y en especial la libertad sexual y reproductiva y la libertad de oficio), a la salud, a la reinserción social, a la especial protección de sujetos de especial protección constitucional (niñas, niños, minorías étnicas y culturales, personas con discapacidad, mujeres, personas de edad avanzada, jóvenes, personas en situación de desplazamiento, personas de orientación o identidad sexual diversa o en relaciones de sujeción, por mencionar los principales sujetos), a la educación, al trabajo, a la recreación y al deporte, a la expresión, a la información, al derecho de petición, al debido proceso y al acceso a la justicia -se reitera-, sólo por mencionar los principales derechos constitucionales violados o amenazados.”

Lo anterior para circunscribir el análisis al que ha de dirigirse la Defensoría del Pueblo, y los parámetros que deben estimar las autoridades públicas involucradas en el ECI, sin perder de vista el carácter interdependiente de los derechos fundamentales de los internos, como la gradualidad de la incorporación del **estándar constitucional mínimo de una política criminal respetuosa de los derechos humanos**, referido en los fundamentos 50 a 66.

Condiciones para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional

114. La declaración del Estado de Cosas Inconstitucional que se reitera en este fallo, implica el establecimiento de criterios de superación que permitan a las autoridades administrativas concernidas, como a esta Corporación, la identificación de avances y el cumplimiento de metas puntuales en el goce efectivo de los derechos de la población carcelaria, que como se advirtió en los fundamentos jurídicos 22 y 113, son el parámetro último de medición de la pertinencia de su levantamiento.

En aras de ofrecer mayor claridad al respecto es necesario fijar criterios generales y específicos para el levantamiento del Estado de Cosas

cosas inconstitucional, y al mismo tiempo la configuración de otro, en razón de la persistente vulneración de los derechos de los internos, ahora asociada a la política criminal.

Entretanto en el proceso de seguimiento de la sentencia T-025 de 2004, al no haberse verificado el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, pese a los avances, el ECI se ha mantenido, dejando en claro que a pesar de los despliegues administrativos, mientras no haya un logro considerable en los derechos no podrá superarse el ECI --A.219 de 2011-. A pesar de lo anterior, la Sala de Seguimiento ha optado por decretar superaciones parciales del ECI, haciéndolo en materia del derecho a la salud.

Estas concepciones distan entre sí, y de ambas posturas la más orientada a la realización del principio pro persona, es la segunda.

Inconstitucional. Los primeros son elementos orientadores, mientras los segundos, son parámetros concretos de medición que ayudarán a la fijación de metas concretas por parte de la administración, y al seguimiento de las mismas.

115. Los **criterios generales** para determinar la posibilidad de levantamiento del ECI, responden a la naturaleza de esta figura, delimitada en el fundamento jurídico 22 y siguientes.

Cabe recordar que la vocación del ECI es su desaparición, en la medida en que se encuentra orientado a sentar parámetros de acción a través de los cuales puedan restablecerse los derechos de la población comprometida, y en la medida en que hayan resultados sostenibles en la materia, se torna innecesario mantenerlo. De tal modo, la pertinencia del ECI depende, en estricto, de la obtención de resultados, que se identifican, en todo caso, con el goce efectivo de los derechos fundamentales de la población carcelaria.

Considerado lo anterior, si bien es deseable mantener el carácter transitorio del ECI, no es posible limitar su vigencia de antemano y, correlativamente, su declaratoria perdurará mientras no se verifique que las medidas asumidas por la administración para llegar a superarlo, hayan impactado en forma favorable a los reclusos, y que tal impacto tenga vocación de progresividad y sea sostenible en el tiempo. Hasta tanto no haya certeza de que el andamiaje administrativo y las medidas adoptadas impiden retrocesos, no podrá declararse superado el ECI.

Quiere decir lo anterior, que el ECI no puede superarse en virtud de la mera gestión administrativa para lograr su levantamiento, y que los avances en cuanto a la disposición de recursos o a la armonización de las instituciones, entre otros tantos, serán valorados en su calidad de medios para alcanzar el fin propuesto: el goce efectivo de los derechos de las personas privadas de la libertad. Implica ello que no pueda pretenderse que el seguimiento se concentre en medios y no en resultados, como corresponde.

Finalmente conviene llamar la atención sobre el hecho de que la superación del ECI constituye una meta cuyo alcance depende, más que del cumplimiento de las órdenes proferidas en esta sentencia, en la consecución de los fines propuestos. Por consiguiente deberá valorarse esta sentencia en su integralidad.

Además, reconociendo el carácter progresivo en la adopción de las medidas generales formuladas en esta sentencia, es preciso destacar que el levantamiento del ECI puede declararse en forma parcial (sobre aquellos aspectos satisfechos o incluso respecto de entidades que hayan mostrado la satisfacción plena de sus responsabilidades), y que las superaciones parciales que se declaren, podrán reversarse si se detecta algún retroceso (por materia o entidad) que afecte masiva y generalizadamente los derechos fundamentales de los internos.

116. Los **criterios específicos** para establecer la superación del Estado de Cosas Inconstitucional en torno a la gravedad del desconocimiento de los derechos de las personas privadas de la libertad, han de consolidarse a través de las **metas** que se impondrán a todas las problemáticas sobre las que versa la presente sentencia. De tal modo, las metas buscarán menguar el carácter masivo y generalizado de las vulneraciones de derechos humanos en las que se funda el ECI.

No se estructurarán metas en cuanto a complejidad y coordinación de las actuaciones que desconocen los derechos, en la medida en que ellas serán derrotero en la ejecución de todo proyecto de formulación y ejecución de la política criminal, dada la articulación institucional que ésta demanda.

117. El carácter **masivo** de las vulneraciones, implica la verificación de la existencia de un importante número de personas afectadas en sus derechos fundamentales, con ocasión de fallas estructurales. De tal modo, su reducción implicará un avance hacia la superación del ECI, y dicha reducción se constatará cuando el número de personas afectadas resulte ínfimo frente al número de personas reclusas.

Luego entonces, en torno a la masividad de afectación de derechos, el criterio de evaluación y seguimiento que servirá para mantener o finiquitar la declaratoria del ECI, será la cantidad de población afectada, que se establecerá a través de porcentajes, identificables frente al total de personas privadas de la libertad.

En un ejercicio de progresión hacia la superación del ECI, deben establecerse fases de avance en relación con la cantidad de población afectada por cada uno de los problemas analizados en autos, a través de las normas fijadas como estándares para la ejecución de la pena.

Cabe recordar en este punto que con fundamento en el carácter masivo de la afectación a los derechos que implica el ECI, éste se agotará cuando el número de personas aquejadas por las fallas estructurales deje de ser representativo, caso en el cual, si bien no será admisible en ninguna forma el desconocimiento de sus derechos fundamentales, no habrá lugar a mantener la declaratoria del ECI, por ausencia de uno de sus elementos: el carácter masivo de la vulneración de derechos.

Lo anterior implica que la superación del ECI no involucra necesariamente el goce efectivo de derechos del 100% de la población carcelaria, más aún cuando la adopción del **estándar constitucional mínimo de una política criminal de los derechos humanos** es, como se ha sostenido, progresiva.

Sin embargo la universalidad de las medidas que conjuren los efectos de las fallas en el Sistema Penitenciario y Carcelario, será el objetivo primario, que se entenderá alcanzado cuando los dispositivos institucionales desarrollados por la Administración, y eventualmente por el Legislador, para retornar a una situación de respeto de los derechos humanos, sea sostenible y los casos de

desconocimiento de los mismos puedan considerarse tan solo esporádicos, de manera tal que puedan servirse de los mecanismos habituales, constitucionales y legales, de protección.

Anotado lo anterior, conviene precisar que el **proceso de superación del ECI** en lo que atañe al carácter masivo del desconocimiento de los derechos fundamentales **tendrá varias etapas**. La primera, será una fase inicial en la que las medidas de política pública empezarán su implementación; la segunda, una fase intermedia hacia la renovación de la política criminal; y la tercera, de solidificación de una política criminal articulada y eficiente; y, la cuarta, de superación del carácter masivo del compromiso de derechos.

De todas las etapas del proceso de superación del carácter masivo del compromiso de los derechos fundamentales de la población carcelaria, la primera será la más compleja, en la medida en que la implementación de la política y sus resultados efectivos solo pueden vislumbrarse cuando un número amplio de reclusos vea satisfechos la totalidad de los derechos comprometidos con cada falla estructural.

La primera etapa se verificará hasta cuando el 60% de las personas reclusas del país vean satisfechos los mínimos que implica su estadía en la prisión, frente a cada uno de los problemas a los que se ha hecho alusión.

La segunda etapa, la intermedia, tiene por objetivo afianzar una perspectiva de derechos en la política criminal, reconocida ya desde la primera fase, de tal modo que las autoridades públicas, la sociedad civil y en especial quienes conforman el universo poblacional de las cárceles, reconozcan un imperativo en las garantías constitucionales de las personas privadas de la libertad. Se hablará de una fase intermedia cuando el goce de derechos sea efectivo para entre el 61 y el 70% de la población privada de la libertad en el país, frente a cada uno de los requisitos de su estancia en el establecimiento penitenciario.

La tercera etapa, será un momento de consolidación de una política criminal sistémica, que tenga afianzados los sistemas cíclicos de seguimiento, evaluación y retroalimentación de los procesos, de manera tal que una vez finiquitada pueda entenderse prospectivamente que el avance se logrará en forma continua y sostenida. Esta etapa se atravesará mientras la población privada de la libertad que vea satisfechos sus derechos esté entre el 71 y el 86% de los presos en el país.

Cuando la meta por cumplir sea tan solo frente al 14% de la población privada de la libertad, se agotará el carácter masivo de las afectaciones a los derechos fundamentales al interior del Sistema Penitenciario y Carcelario del país, debiéndose declarar superado el ECI.

Tabla 6. Meta sobre el carácter masivo de la vulneración de derechos.

Carácter masivo del desconocimiento de derechos (Fases y meta)			
Fase	Rango porcentual de personas que gozan de los mínimos previstos o previsibles		Consecuencia en el seguimiento
Inicial	0%	60%	Mantenimiento ECI
Intermedia	61%	70%	
Afianzamiento	71%	86%	
Cumplimiento de meta	87%	100%	Superación ECI

En conclusión frente a la masividad del desconocimiento de los derechos de las personas privadas de la libertad se espera que, en cada uno de los problemas tratados en esta sentencia y sobre cada uno de los objetivos atados a ellos, se llegue en forma progresiva a la extinción del ECI por inexistencia de sus elementos. Lo anterior se verificará a través de los indicadores correspondientes.

118. Es importante considerar que además del carácter masivo de la afectación a los derechos de las personas reclusas, el ECI responde a la **generalidad** de la misma, que implica que la violación a los derechos se verifica a lo largo y ancho del territorio nacional.

Hacer una evaluación sobre este elemento ECI permitirá encontrar, territorialmente, avances y puntos geográficos de rezago o estancamientos, en cuanto a en los que habrán de enfocarse las autoridades locales, departamentales o nacionales concernidas.

Frente a la **generalidad** de la afectación de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad, es preciso destacar entonces que toda vez que el análisis responde a la realidad carcelaria en todo el territorio nacional, el número de establecimientos dedicados a la ejecución de las penas o las medidas privativas de la libertad servirá como denominador.

Habrà una afectación generalizada de los derechos de las personas privadas de la libertad incluso cuando en el 70% del total de los establecimientos penitenciarios en el país no hayan logrado el umbral de superación del ECI, frente a los problemas sobre los que versa esta sentencia. Correlativamente cuando solo el 30% de las cárceles del país no hayan registrado el umbral de cumplimiento de la meta frente a la masividad de la afectación de los derechos, se podrá entender que el carácter generalizado se ha desvirtuado, y podrá analizarse si es pertinente la declaratoria de superación del ECI.

La dispersión geográfica del problema carcelario, de cara a la generalidad del compromiso de los derechos fundamentales, implica además que ese 30% de establecimientos carcelarios en los que no se haya satisfecho el estándar mínimo de tratamiento digno al interno, tenga satisfechos los estándares mínimos de tratamiento a el 100% de los sujetos de especial protección que tengan reclusos o temporalmente en sus instalaciones.

119. El último de los supuestos del seguimiento al ECI, debe ser la **(vii) identificación de los problemas a abordar y la determinación de los resultados que se esperan para cada uno de ellos.**

De tal modo, a pesar de la importancia que tiene la gestión en la consecución de los resultados, lo cierto es que los indicadores de gestión a partir de los cuales se evaluará deberán ser acordados e identificados con las instituciones concernidas.

Esta sentencia precisará los indicadores de resultado que pueden tener un impacto directo en el goce de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad, conforme lo problemas que se constataron a través de los expedientes acumulados, pues la intención es resolverlos dando un parámetro de acción claro a la Administración.

En lo que sigue, se establecerán los fines puntuales a los que debe llegar y que debe respetar la Política Criminal, en varios aspectos de la vida carcelaria. En otros, sin tener la experticia en la materia se ordenará que el Comité Interdisciplinario, creado en la primera parte del fundamento jurídico 109, los conforme y que la Defensoría del Pueblo integre unos y otros para efectuar el proceso de diagnóstico previo y evaluación periódica.

Se procederá a la identificación de cada uno de los problemas desarrollados en esta sentencia. De tal modo el proceso de avance hacia la superación del ECI podrá estructurarse a través de objetivos concretos, que deberá seguir la institucionalidad.

Los referidos objetivos derivarán a su vez en la conformación de algunos indicadores de resultado e impacto, conformados mediante la identificación de las directrices actuales en la materia o de las recomendaciones técnicas aplicables. Entretanto las metas previamente referidas, establecerán el estado de la situación y ayudarán a evaluar los resultados obtenidos de la aplicación de los indicadores.

La medición o evaluación se estructurará a partir de la identificación de metas concretas, enfiladas a la extinción del ECI por la supresión del carácter masivo o generalizado de la afectación a los derechos fundamentales. De tal modo, siendo las metas de carácter general y transversal a cada uno de los problemas abordados en esta providencia, merecen el tratamiento preliminar que se les ha dado.

Luego de ello se procederá a la identificación de cada una de las problemáticas verificadas en los casos de estudio, de sus indicadores, medibles a través de las metas generales tantas veces mencionadas.

Este será el insumo a partir del cual se evaluará, el cumplimiento y el impacto de los programas que sigan a esta decisión, y así de un lado (i) la pertinencia de las estrategias —que deben tener la capacidad de fundar un mecanismo de seguimiento y de retroalimentación sobre lo ejecutado—, y de otro, (ii) el

avance hacia la superación del ECI, para lo cual se establecerán metas claras, asociadas a la naturaleza del mismo.

120. Conviene precisar al respecto que dicho sistema constituirá un conjunto de condiciones mínimas ligadas a la privación de la libertad, y no pueden llegar a ser interpretados como máximos que en la materia puedan darse para ampliar la protección de los derechos de la población reclusa en las cárceles del país. Al respecto debe asumirse que las directrices ofrecidas en este apartado dan cuenta de las más básicas prácticas de las autoridades estatales en materia de trato digno a los presos, especialmente concebida para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, y en ningún modo supone una meta en sí misma considerada.

121. Se tendrán en cuenta los problemas identificados por la Sala en materia de prisiones en el país, para abordar uno a uno los principios orientadores, y los principales indicadores que correspondan.

Para efectos de la consolidación de los parámetros que se establecen a continuación es conveniente aclarar que, ante la ausencia de normas técnicas en muchas de las problemáticas concretas a abordar, la Sala ha acudido a la experticia de organizaciones internacionales, como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Comité Internacional de la Cruz Roja, que se han dado a la tarea de construirlas, sin pretender fijar un rango de normas universales al respecto¹⁵⁶.

De cualquier modo, el establecimiento de los parámetros que siguen no debe asumirse como un obstáculo para el diálogo interinstitucional y los estudios técnicos más especializados, y para que mediante el Comité Interdisciplinario referido líneas atrás, se valoren y establezcan, en forma justificada, criterios técnicos que amplíen o reduzcan en forma motivada y analítica esos mínimos, ante la evidencia de que otro parámetro puede resguardar de mejor forma los derechos de la población privada de la libertad.

122. Los parámetros que siguen constituyen las condiciones mínimas para la subsistencia digna de todos los reclusos. Servirán para establecer no solo la tasa de ocupación real de los establecimientos carcelarios, que ha servido tradicionalmente para determinar el hacinamiento, y para efectos de establecer en forma certera la relación entre los servicios ofrecidos y la población reclusa en los distintos establecimientos penitenciarios, que en últimas determinará las condiciones de reclusión y la afectación de sus derechos fundamentales.

Tal ejercicio brinda un mínimo de acción para las autoridades involucradas en la política criminal, que en todo caso, podrá ser contrarrestado técnicamente

¹⁵⁶ Los resultados se encuentran contenidos en (i) OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. Los Derechos Humanos y las Prisiones. Manual de capacitación en derechos humanos para funcionarios de prisiones. Naciones Unidas Serie de capacitación profesional N.º11. Nueva York y Ginebra, 2004 y, (ii) NEMBRINI, Pier Giorgio. *Agua, Saneamiento, Higiene y Hábitat en las Cárces*. Comité Internacional de la Cruz Roja. Ginebra 2011.

por ellas, en caso de considerar que existe una norma técnica más favorable al interno. Deriva de ello la necesidad de conceptualizar lo que es un cupo carcelario, para determinar si existe o no sobrepoblación¹⁵⁷, y establecer la capacidad exacta de cada uno de los establecimientos penitenciarios, reformulando los criterios conforme los cuales se ha determinado; en eso consistirá el diagnóstico a partir del cual se conformará la línea base del ECI, a cargo del Comité Interdisciplinar.

123. A continuación se consolida la relación entre cada una de las fallas existentes en el Sistema Penitenciario y Carcelario del país, reconocidas en esta providencia, y los parámetros de verificación de avance hacia la superación del ECI, que regirán el acompañamiento del Grupo de Seguimiento de la Defensoría del Pueblo y la actividad de las autoridades estatales concernidas.

a. El hacinamiento y los efectos en cuanto a la reducción de espacios para el descanso nocturno.

124. El hacinamiento carcelario es una de las barreras más frecuentes para la materialización de los derechos de la población privada de la libertad, aunque no es el único problema que la aqueja, como quedó claro en las consideraciones anteriores.

La sobrepoblación en las prisiones ha estado fuertemente ligada a una política criminal conforme a la cual las entradas van en aumento, mientras los índices de salida se reducen en forma considerable, por virtud del endurecimiento punitivo y de la ausencia de mecanismos de reducción o sustitución de la pena, por lo que al interior de la cárceles se presentan serias limitaciones frente a la prestación de los servicios y la capacidad de cada uno de los establecimientos penitenciarios.

Las directrices técnicas apuntan al señalamiento de la sobrepoblación con referencia a la prestación de servicios y disponibilidad de los mismos en los penales. La más básica medición del fenómeno coincide con el espacio por persona dentro de las instalaciones.

Para tal efecto, se ha considerado que el número de metros por habitante debe considerarse en dos escenarios distintos, pero complementarios. Desde una visión general se considera el espacio total por recluso, a partir de la proporción entre el espacio al que los internos pueden acceder dentro de la cárcel y el número de internos; desde una perspectiva individual, se calcula un espacio de alojamiento que tiene en cuenta el área que cada interno tiene para, entre otras, dormir y disponer sus efectos personales.

¹⁵⁷ Lo anterior en la medida en que como bien lo aduce la Defensoría del Pueblo en el proceso acumulado que se analiza, no es clara la forma en que se establece el número de internos para los que tiene capacidad determinada cárcel, apareciendo caprichosa la cifra.

Determinar esta cantidad de espacio por persona privada de la libertad conlleva, en primer lugar, la zonificación de la cárcel y la determinación del uso del suelo en su interior.

A pesar de la actual crisis carcelaria no será en ningún caso admisible que las instalaciones tengan doble uso, como sucede en muchos de los casos de análisis, y que dicho doble uso se emplee para hacer los cálculos sobre capacidad de las instalaciones.

125. En primer lugar el **espacio total de reclusión** de cada una de las personas detenidas será el resultado de sustraer del número de metros cuadrados de la prisión, el metraje destinado a su gestión administrativa, dividiendo el resultado entre el número total (real) de internos. Para la CICR¹⁵⁸, después de haber estudiado el tema de cárceles y haber visitado múltiples establecimientos penitenciarios en el mundo, el número mínimo de metros cuadrados por persona puede oscilar entre 20 y 30 m².

Aducido ese rango como admisible para lograr el trato digno de los presos, esta Sala considera necesario identificar un solo valor que servirá como objetivo, y frente al cual se establecerán los indicadores y los avances en la superación del ECI.

Como quiera que la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional implica la aceptación de una situación precaria en los centros carcelarios existentes en el territorio nacional, que demanda gran esfuerzo institucional en su superación (progresiva), y que uno de los mayores inconvenientes radica en la desproporción que existe actualmente, entre la población carcelaria (en aumento) y la cantidad de espacio por recluso, que disminuye con el pasar del tiempo, se impone reconocer a cada uno de ellos un metraje mínimo admisible para estar en condiciones dignas en la prisión, atendiendo la realidad que revela el recaudo probatorio.

Por lo anterior, aun cuando pudiera pensarse que una interpretación más protectora de los derechos de las personas privadas de la libertad implicaría la exigencia de que el espacio de reclusión mínimo fuera de 30 m², la situación por la que atraviesa el país, como causa de la desarticulación de la política criminal, impone reconocer la incapacidad actual para ofrecer tales garantías,

¹⁵⁸ NEMBRINI, Pier Giorgio. *Agua, Saneamiento, Higiene y Hábitat en las Cárceles*. Comité Internacional de la Cruz Roja. Ginebra 2011. p. 26. Cabe destacar que "Durante muchos años, el CICR ha adquirido considerable experiencia y conocimientos en muchos centros de detención de diferentes características. A pesar de la diversidad de estos entornos, el procedimiento de las visitas es siempre el mismo y consiste en conversaciones bilaterales confidenciales con las autoridades, conversaciones privadas con los detenidos, visitas a todas las instalaciones de la cárcel utilizadas por los detenidos y visitas repetidas a los propios reclusos. Durante estas visitas, se brindan recomendaciones acerca de cuestiones humanitarias de interés y se ofrecen diversas formas de asistencia. Las experiencias específicas relacionadas con problemas vinculados al suministro de agua, el saneamiento, la higiene y el hábitat en las cárceles se publicaron por primera vez en 2005 en el manual titulado *Agua, saneamiento, higiene y hábitat en las cárceles*, actualizado en 2012.// En 2009, tuvo lugar una mesa redonda internacional para examinar y considerar más a fondo las recomendaciones que figuran en la publicación mencionada a la luz de los avances logrados en esos ámbitos. El resultado de la mesa redonda es esta publicación, la cual ofrece una guía práctica complementaria para el personal del CICR y otras personas que trabajan en lugares de detención y se ocupan de las condiciones de reclusión y del trato de los detenidos.

de tal modo que fijar, ahora, una meta como esa, por más loable que sea, implicaría desconocer el carácter general y estructural del problema, y podría desproteger los derechos. Aunado a lo anterior es preciso no perder de vista que la ampliación de las garantías en materia de espacio, en las condiciones actuales, redundaría en el desconocimiento de otras, cuando como se advirtió, el hacinamiento no es el único problema de las cárceles del país.

Se asumirá, por ende, que cada uno de los reclusos debe contar en el establecimiento penitenciario con un **espacio total de reclusión** mínimo de 20m². Lo anterior a menos que técnicamente, en forma motivada y con la participación de las entidades invitadas a intervenir en el proceso asociado al cumplimiento de esta sentencia, previo aval de esta Corporación, se establezca una superficie menor por persona, que asegure condiciones dignas de existencia para los reclusos.

Estimar un **espacio total de reclusión** por persona implica, en el cumplimiento de esta sentencia, en su seguimiento o en su vigilancia, (i) determinar la superficie de cada uno de los establecimientos penitenciarios; (ii) una vez hecho lo anterior, precisar el uso del suelo (y en él discriminar las diferentes áreas con las que cuentan los reclusorios, tales como la zona de alojamiento, la zona administrativa, la zona de recreación, la zona de trabajo y capacitación, entre otras); (iii) fijar el metraje asociado a cada una de las zonas en la que se encuentra organizado; y (iv) definir cuáles de ellos son accesibles a los presos.

Al área total de la cárcel deberán restársele aquellas zonas destinadas a la gestión de la administración y del entrenamiento o estancia de la guardia de la cárcel, estableciendo el área destinada al uso de los reclusos, y accesible a estos en condiciones de normalidad. El resultado se dividirá entre el número total de reclusos en la cárcel; cada ingreso o egreso debe ser registrado en la base de datos de la que se trató en los fundamentos jurídicos 81, 82 y 109 (parte iii), de tal modo que sea posible contar con información actualizada y certera sobre el particular.

El siguiente ejemplo, explica la situación: en una cárcel con un área total de 10.000 m², en la que se emplean 2.000 m² para la gestión administrativa y 500 m² para la formación, entrenamiento y descanso del personal de seguridad, el espacio total de reclusión será de 7.500 m². Suponiendo que estén reclusas 400 personas, el **espacio total de reclusión por persona** será de 18,75m², que no satisface los mínimos de reclusión fijados al respecto en esta sentencia.

De tal modo, el metraje de la cárcel constituirá un límite para el ingreso de población condenada y sindicada, que debe controlarse a través de la consolidación de información pública que dé cuenta de la capacidad de cada uno de los establecimientos carcelarios, y la contraste con la ocupación actual que haya en cada uno de ellos, visualizando los faltantes y trazando metas sobre ellos.

126. En el caso de las personas en condición de discapacidad física, que precisen de elementos como sillas de ruedas para su movilización, deberá establecerse técnicamente la necesidad de un mayor metraje, y determinar la cantidad de espacio necesaria para que puedan movilizarse en forma autónoma, con los dispositivos en los que se apoyan para eso; por ejemplo, sillas de ruedas. Ello compete al Comité Interdisciplinario, como se advirtió en el fundamento jurídico 109 (parte i) y, como sus demás aportes, será recogido en un lineamiento técnico para la ejecución de la pena privativa de la libertad en Colombia.

127. El objetivo es que cada una de las personas detenidas en Colombia cuente con una superficie de 20 m² (o más en el caso de las personas en situación de discapacidad física, si fuere del caso) en el interior de la cárcel en la que se le haya recluso, entendiendo por tal aquella que resulta de sustraer del área total del suelo del penal, aquella a la que los presos no tienen ningún acceso.

128. La evaluación del objetivo previsto en materia de espacio total de reclusión por persona será evaluado en términos binarios –si o no. Para llegar a una conclusión, como al grado de avance general hacia la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, será preciso establecer el número de personas privadas de la libertad que, con la infraestructura con la que cuenta el sistema carcelario y penitenciario del país, podrían llegar a disponer del mínimo **espacio total de reclusión por persona**.

Para efectos de hacer tal cálculo es preciso establecer cuántas personas, con el área disponible para los reclusos, en cada cárcel, cada región y en el país, puede llegar a albergar el sistema carcelario y penitenciario. Todas las entidades que intervienen en el proceso de consolidación de la política criminal deben tener acceso a esta información, para que puedan tomar decisiones certeras.

Es necesario establecer el porcentaje de personas privadas de la libertad que, con el área de la que disponen los establecimientos penitenciarios, podrían lograr el espacio total mínimo que precisa un cupo carcelario en el país. La meta, tal como se dejó anotado en los fundamentos jurídicos 117 y 118 es que se supere el 86% de personas que gocen de los derechos fundamentales en reclusión, en el 70% del país; de esta dependerá, en parte, el levantamiento del ECI.

129. En cuanto a la gestión de los establecimientos penitenciarios, como reflejo del acatamiento de esta sentencia por parte de todos los niveles de acción en la política criminal, es necesario implementar una terminología de avance en la superación del ECI, que permita visualizar los cuellos de botella. La misma dará cuenta del compromiso de las autoridades involucradas, y cada uno de los establecimientos penitenciarios será evaluado conforme estos parámetros y así será apreciada su contribución a la superación del ECI, o la falta de ella.

La primera fase será de *incumplimiento exacerbado* de las directrices aquí formuladas y se entenderá configurada hasta tanto se aprecie que el número de metros por recluso es de 5 m² por persona; la segunda será una fase de *incumplimiento bajo* que se entenderá configurado hasta tanto cada persona goce de 10 m²; la tercera será de *cumplimiento bajo* cuando se verifique que cada recluso cuenta con 15 m² por persona, y la tercera y última será de cumplimiento, declarado cuando en el establecimiento penitenciario haya 20 m², o más, por persona.

130. Los indicadores de resultado, además de las cifras por establecimiento penitenciario en cuanto al cumplimiento de los estándares de habitabilidad, deberán dar cuenta, en forma integral, del número de personas que satisfacen el requisito de espacio general en prisión en todo el país, y del número de personas que no. Ello permitirá establecer en realidad la relación entre el número de personas privadas de la libertad y la capacidad institucional para albergarlas, lo cual permitirá diseñar estrategias de consolidación de cupos carcelarios en condiciones dignas, derivadas de la labor de retroalimentación de la política criminal.

A ese respecto, cuando se verifique que la población que cuenta con menos de 20 m² de espacio en los centros penitenciarios del país oscila entre el 100 y el 60%, el número de personas afectadas será alto; cuando esté entre el 59 y el 30% el número de personas será medio; cuando el porcentaje se encuentre el 29 y el 15 % se tratará de un bajo número de personas comprometidas; y, finalmente entre el 14% y el 0%, se tendrá por un número mínimo de afectaciones que desestimaría el Estado de Cosas Inconstitucional.

El carácter masivo, como se vio en líneas anteriores, se conservará con un número alto, medio y bajo de personas que se vean sometidas a una medida espacial inferior a los 20 m², y se perderá con un número mínimo de personas afectadas; de tal modo el Estado de Cosas Inconstitucional podrá entenderse superado cuando tan solo el 14%, o menos, de la población carcelaria falten por alcanzar el número de metros cuadrados estimado como meta, siempre que no se verifique que en dicho conjunto poblacional hay sujetos de especial protección constitucional, que ostenten calidad de tales por razones adicionales a la reclusión misma.

Las cifras expuestas consolidan, a modo de ejemplo para el problema del espacio total por recluso en la prisión, un sistema puntual de metas que dan cuenta del avance hacia la superación del ECI, con base en las cuales se efectuará el seguimiento y la evaluación de los resultados.

131. En segundo lugar, en lo que atañe al **espacio de alojamiento por recluso**, referido a la cantidad de espacio disponible para el descanso nocturno y para la disposición de los efectos personales, ha de determinarse primero cuál es el área del suelo que se ha empleado para tal efecto en el penal, sin que puedan tomarse para su cálculo áreas cuyo segundo uso sea el alojamiento de los internos; no serán consideradas las capillas, pasillos o áreas de estudio, entre otras, actualmente empleadas, durante las noches, como

lugar de descanso, tal como lo revelan las pruebas obrantes en los expedientes acumulados, sobre los que se decide.

El espacio de alojamiento por recluso se estima dividiendo el número de metros cuadrados de la prisión destinados para el alojamiento de los internos, entre el número de reclusos. Dicho espacio se encuentra contabilizado en el espacio total por recluso. Ambas cifras deberán mantenerse actualizadas en la base de datos cuyo acceso ofrecerá el Ministerio de Justicia y del Derecho a cada centro de reclusión.

El objeto de la estimación del espacio de alojamiento por recluso es el respeto por los siguientes 3 principios, conforme los cuales los detenidos deben lograr, (i) dormir acostados; (ii) circular sin obstáculos dentro de su celda o dormitorio; (iii) tener espacio para situar sus efectos personales¹⁵⁹; y (iv) efectuar procesos de evacuación de emergencia sin obstáculos dentro de la celda.

Pueden distinguirse dos tipos de espacio de alojamiento, conforme la situación sea de normalidad o de emergencia. Para el CICR *“la superficie útil mínima recomendada es de 5,4 m² por detenido, así esté solo”*¹⁶⁰, aunque de un lado, hace distinciones entre la reclusión individual (5,4 m²) y colectiva (3,4 m²), y reconoce que hay situaciones de emergencia (transitorias y esporádicas) que pueden implicar una reducción considerable en el área de alojamiento de los reclusos.

Con todo, se destaca que el mínimo razonable por persona, en condiciones de emergencia, debe ser de 2 m², que debe ser tenido en cuenta en la fijación de planes de emergencia y acatado en mayor medida posible. Sin embargo la reducción del metraje implica mayores esfuerzos en otros aspectos, pues debe estar acompañada por celdas ventiladas en forma óptima; un suministro efectivo mínimo diario de 10 a 15 litros de agua por interno, con acceso continuo a ella; una dieta balanceada; un número suficiente de servicios sanitarios en buen estado; acceso al patio de ejercicios o a cualquier otro lugar al aire libre durante el día; y atención médica¹⁶¹.

Conforme la *Guía complementaria al Manual Agua, Saneamiento, Higiene y Hábitat en las Cárceles* del Comité Internacional de la Cruz Roja, la experiencia en las cárceles a nivel mundial muestra que el metraje de alojamiento mínimo se considera apenas adecuado en 3,4 m² (para reclusión en celda compartida) y 5,4 m² (en celda individual). Se advierte que el espacio por recluso debe variar en función de la *“cantidad de tiempo que el recluso pasa, al día, en la celda”*¹⁶².

De tal modo, conforme a los parámetros establecidos al respecto por la CICR, se considerará dicho metraje mínimo, debe variar en función del tiempo

¹⁵⁹ NEMBRINI, Pier Giorgio. *Agua, Saneamiento...* op. cit.

¹⁶⁰ NEMBRINI, Pier Giorgio. *Agua, Saneamiento...* op. cit.

¹⁶¹ *Idem.*

¹⁶² *Idem.*

destinado para actividades fuera de las celdas. Se considerará que el tiempo estándar destinado para las mismas, será de 10 de las 24 horas del día¹⁶³, en condiciones normales, y sin perjuicio de las medidas médicas o disciplinarias particulares, que puedan afectar individual y temporalmente este parámetro.

La gestión de los establecimientos penitenciarios permitirá a su administración adoptar, mediante un plan de utilización de espacios y tiempos, estrategias conforme a las situaciones que se presenten y los regímenes disciplinarios que adopten, por ejemplo con base en el nivel de seguridad para el cual estén destinados. Ni el metraje mínimo de alojamiento por persona, ni el tiempo de actividad al exterior de la celda, serán un parámetro inamovible e impositivo. En cambio, los establecimientos penitenciarios podrán maniobrar entre rangos de tiempo y de espacio, conforme la realidad de cada uno de ellos, teniendo en cuenta si el recluso se encuentra en alojamiento individual o colectivo.

La CICR en la Guía y en el Manual referenciados, ha sostenido la inescindible relación que existe entre el tamaño de la celda y el tiempo que el recluso permanece fuera de ella. Conforme tales documentos la relación es inversamente proporcional: a menor tiempo fuera de la celda, mayor deberá ser el tamaño de aquella. Así, el espacio por persona en la celda deberá ser más amplio, cuando se disponga de menos tiempo fuera de ella, y por el contrario entre más tiempo permanezca el recluso en la celda esta deberá ser más amplia.

Cobra gran importancia la gestión del tiempo en los establecimientos penitenciarios, que deberán ofrecer actividades y programas deportivos, de capacitación y de trabajo que impliquen dejar el lugar de alojamiento individual durante parte del día. Cuando se hace referencia a la gestión del tiempo en el establecimiento carcelario se refiere a condiciones de normalidad, sin perjuicio de las reducciones que, en tiempo o alojamiento, ameriten las medidas disciplinarias o médicas particulares y temporales.

Alojamiento en celda colectiva. El espacio de alojamiento por recluso, en celda colectiva habrá de ser mínimo de 3,4 m² siempre que se encuentre previsto un tiempo de 10 horas para actividades fuera de la celda. Cuando el tiempo de actividad externa a la celda sea de 6 horas, el metraje asignado a cada recluso deberá ampliarse a 4,4 m², y si llega a reducirse a 3 horas, aumentará hasta llegar a 5,4 m² por persona. Ahora bien el tiempo mínimo de actividad en el exterior deberá ser de 3 horas, sin que pueda reducirse aun cuando se llegue a ampliar más el espacio de alojamiento por persona.

El metraje base de 3,4 m² se encuentra estimado teniendo en cuenta que la reclusión conjunta, a diferencia de la individual, permite la contabilización de las áreas comunes de la celda a favor de cada uno de los presos que comparten

¹⁶³ NEMBRINI, Pier Giorgio. *Agua, Saneamiento...* op. cit. La población carcelaria deberá "pasar por lo menos 10 horas de cada 24 fuera de su celda o dormitorio, sin contar el tiempo que necesita para usar las instalaciones sanitarias (cuando éstas no se encuentran en la celda) ni el período que se le deja para practicar ejercicios físicos."

un lugar de alojamiento. Por el contrario la destinación particular de espacios comunes, en la reclusión en celda individual, genera el menor uso posible de ellas y la necesidad de que se cuente con la totalidad de esos espacios, lo que incrementa el metraje en celda individual.

Así también la reclusión en celdas de uso compartido, en la que se usen camarotes, implica una contabilización del espacio diferente. Tal como lo muestra la CICR:

“el espacio necesario mínimo se puede estimar en el orden de 3,4 m2 por persona (incluido el espacio de una cama de 1,6 m2) en una celda compartida.

Una celda para cuatro personas en la que se utilizan camas separadas debería medir 13,6 m2 (3,4 m2 por recluso × 4, lo que incluye 1,6 m2 para cada cama). Una celda para cuatro personas en la que se instalan dos literas dobles debería medir 10,4 m2. Este cálculo se realiza restando el espacio correspondiente a dos camas individuales separadas (1,6 m2 x 2, que se ahorra usando las literas dobles) de la superficie total necesaria para que cuatro personas duerman en camas individuales separadas (13,6 m2).

Si bien las literas superpuestas ocupan menos espacio, en ambos casos el área de suelo abierto disponible para cuatro personas (excluyendo el espacio ocupado por las camas) es el mismo; es decir, 7,2 m2.”¹⁶⁴

Alojamiento en celda individual. El espacio de alojamiento por recluso, en celda colectiva habrá de ser mínimo de 3,4 m² siempre que se encuentre previsto un tiempo de 10 horas para actividades fuera de la celda. Cuando el tiempo de actividad externa a la celda sea de 6 horas, el metraje asignado a cada recluso deberá ampliarse a 4,4 m², y si llega a reducirse a 3 horas, aumentará hasta llegar a 5,4 m² por persona. Ahora bien el tiempo mínimo de actividad en el exterior deberá ser de 3 horas, como se advirtió, sin que pueda reducirse aun cuando se llegue a ampliar más el espacio de alojamiento por persona.

Con todo, la relación espacio-tiempo en materia de alojamiento podrá ser objeto de estimaciones matemáticas, que difieran de los valores asignados, siempre que respeten la relación o proporción que se adoptó. La relación entre espacio mínimo y tiempo de actividad externa se puede recoger, conforme lo aludido, así:

Tabla 7. 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

¹⁶⁴ COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. Agua, Saneamiento, Higiene y Hábitat en las Cárceles. Guía complementaria. Ginebra, 2011, p.34

Tiempo fuera de celda (Horas)	Espacios	
	Celda Individual	Celda Colectiva
3	7,4	5,4

De tal modo se deberá establecerse el porcentaje de personas privadas de la libertad que en cada establecimiento penitenciario, en cada municipio y en cada departamento dispone del espacio óptimo de alojamiento en celda individual y colectiva.

132. La relación entre el área destinada para el alojamiento de cada preso y el tiempo de permanencia fuera de la celda, en alguna actividad que implique la salida de la misma, necesariamente conlleva a la estructuración de una estrategia para la gestión de los espacios al interior de la cárcel, y el aprovechamiento de insumos y elementos para la actividad dirigida o de tiempo libre de cada interno.

La estrategia de gestión de tiempos de actividades y de manejo de espacios en la cárcel debe considerar la vocación de universalidad que debe tener cada uno de los sectores de la prisión, y satisfacer las necesidades a través, por ejemplo, de turnos en el aprovechamiento de ellos o de identificación de las prioridades de los internos, que podrán renunciar al uso de unos, para concentrarse en otros.

Cada uno de los establecimientos penitenciarios deberá construir, en forma asistida por el INPEC, un plan de utilización de espacios y de manejo del tiempo en la vida carcelaria. Los planes deberán ser aprobados por el Ministerio de Justicia y del Derecho.

El indicador en este sentido deberá ser el número de establecimientos penitenciarios que cuentan con una estrategia aprobada de manejo del tiempo y de los espacios, frente al total de establecimientos penitenciarios en el país.

133. Ahora bien, sobre las dimensiones de los sitios de alojamiento es preciso aclarar que estos, conforme las recomendaciones de la CICR, debe estructurarse con una *“distancia mínima entre las paredes de las celdas (...) de 2,15 m, y el techo debe estar a por lo menos 2,45 m de alto.”*¹⁶⁵

El indicador al respecto será el porcentaje de población privada de la libertad que habita una celda que conserva los mínimos espaciales para el alojamiento, frente a la totalidad de la población carcelaria. El primer número se multiplica por 100, y el resultado se divide entre la población carcelaria total, bien sea del país o del establecimiento penitenciario.

Así, por ejemplo si hay en el país 2.000 personas que están alojadas teniendo en cuenta los mínimos espaciales que debe garantizar la celda, y la población

¹⁶⁵ Ídem.

privada de la libertad asciende a 100.000, el porcentaje de personas que ve satisfecho este aspecto será del 2%, que se obtiene al multiplicar 2.000×100 , y dividir el resultado entre 100.000.

134. Otro factor que debe tenerse en cuenta en la consolidación de los espacios de alojamiento es la ventilación. Se propicia a través de aberturas que deben constituir el 10% de la superficie del área de la celda, y que deben contar con mecanismos que impidan el paso del frío en la noche, conforme las condiciones climáticas de la zona en la que se encuentra el establecimiento penitenciario. Las mismas aberturas deben asegurar la entrada de luz natural a la celda.

El indicador al respecto será el porcentaje de personas privadas de la libertad que habitan una celda con ventilación adecuada, frente a la totalidad de la población carcelaria. El primer número se multiplica por 100, y el resultado se divide entre la población carcelaria total, bien sea del país o del establecimiento penitenciario. La operación se efectúa tal como en el ejemplo del fundamento jurídico 133.

135. Además del metraje del espacio de alojamiento, la optimización del descanso nocturno al que se orienta principalmente dicho sector del penal, implica el suministro de los implementos mínimos para dormir, conforme las condiciones climáticas del entorno en el que se encuentren las distintas prisiones del país. Al respecto conviene recordar que según las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, *"cada recluso dispondrá, en conformidad con los usos locales o nacionales, de una cama individual y de ropa de cama individual suficiente, mantenida convenientemente y mudada con regularidad a fin de asegurar su limpieza."*

Así, el mínimo de utensilios para el descanso nocturno será de una almohada, una cama (o en su defecto una colchoneta, mientras se dota de cama a cada recluso), un juego de sábanas y una (o dos) cobija(s) con la(s) cual(es) prestarse abrigo durante la noche, conforme las condiciones climáticas de la región y las necesidades particulares especiales de algunos internos, médicas o culturales certificadas, por ejemplo.

En lo que concierne a las camas deberán ceñirse a las siguientes indicaciones técnicas, que ofrece la CICR. Frente a las camas y/o literas se ha establecido, conforme la experiencia de dicha organización internacional la importancia de que su tamaño mínimo sea de 2 m * 0,8 m, equivalente a 1,6 m² de superficie/persona. Entre las camas dispuestas en forma horizontal debe haber un mínimo de 1,5 m de distancia. En caso de disponerse en forma vertical, debe considerarse que el espacio mínimo entre niveles será de 1,2 m.

La disposición vertical de literas o camarotes es una opción atrayente a la hora de gestionar el espacio al interior de la celda, cuando no es posible incrementar su metraje. Con independencia de los niveles que alcance el dispositivo vertical para el descanso nocturno, y de las personas que cobije, para cada una de ellas se entenderá satisfecho el espacio destinado a su cama

(1,6 m²/persona) que se encuentra incluido en el espacio mínimo para su alojamiento. En términos de la CICR:

"el uso de literas tiene como objetivo principal maximizar el área de suelo abierto disponible para los detenidos. Sobre esta base, el espacio necesario mínimo se puede estimar en el orden de 3,4 m² por persona (incluido el espacio de una cama de 1,6 m²) en una celda compartida.// Una celda para cuatro personas en la que se utilizan camas separadas debería medir 13,6 m² (3,4 m² por recluso × 4, lo que incluye 1,6 m² para cada cama). Una celda para cuatro personas en la que se instalan dos literas dobles debería medir 10,4 m². Este cálculo se realiza restando el espacio correspondiente a dos camas individuales separadas (1,6 m² × 2, que se ahorra usando las literas dobles) de la superficie total necesaria para que cuatro personas duerman en camas individuales separadas (13,6 m²). Si bien las literas superpuestas ocupan menos espacio, en ambos casos el área de suelo abierto disponible para cuatro personas (excluyendo el espacio ocupado por las camas) es el mismo; es decir, 7,2 m²."¹⁶⁶

136. Será el Comité Interdisciplinario, creado en el fundamento jurídico 109, quien disponga si acaso debe proveerse de un espacio por recluso dentro de la celda para la disposición de sus efectos personales, con el fin de que puedan caminar sin obstáculos, previendo la posibilidad de fácil evacuación del lugar de alojamiento, ante una posible emergencia. Al establecer esta necesidad, deberá estimar qué tanto espacio por recluso se precisa.

137. Otros efectos asociados al hacinamiento, descritos en las narraciones de los actores, como la contaminación auditiva y visual, habrán de tener una reducción conforme se avanza en el cumplimiento de logros referentes al espacio por recluso.

Los riesgos epidemiológicos, y la forma en que se determinará su contención, serán abordados en el apartado dedicado a los problemas en la prestación del servicio a la salud.

138. Ahora cabe aclarar que el Comité Interdisciplinario mencionado debe ponderar la necesidad de establecer lugares diferenciados de reclusión para sujetos de especial protección constitucional, en forma tal que se resguarden los derechos de las mujeres embarazadas, lactantes, personas de la tercera edad, personas con enfermedades terminales o crónicas y personas en situación de discapacidad.

Cabe tener en cuenta que la disposición de dichas personas en una misma zona de la cárcel derivaría en la consolidación de esquemas disciplinarios y de resocialización, sin consideración de sus condiciones particulares.

¹⁶⁶ Ídem.

139. Además de lo anterior, la zona de alojamiento en la que se debe buscar el espacio mínimo previsto para cada preso, se debe caracterizar porque:

- La ubicación de los reclusos en las distintas celdas tenga en cuenta las condiciones clínicas particulares que pueden presentarse, de manera tal que, por ejemplo, las celdas ubicadas en los primeros pisos se destinen para personas de la tercera edad o para personas con alguna discapacidad física, que haga riesgoso el uso de escaleras.
- El juego de sábanas de cada interno deberá lavarse cada 15 días, y cambiarse cuando el desgaste lo amerite.
- Los internos duermen acostados en cama, al interior de la celda que les fue asignada. La asignación de celda a una persona se registrará en la base de datos.
- Los internos, estén o no en condiciones de discapacidad, pueden desplazarse por la celda y hacia la celda que les fue asignada sin obstáculos.
- Las internas que tienen un bebé a su cargo en las instalaciones, cuentan con un alojamiento temporal especializado, que cuenta con una cuna para el neonato, dotada con almohada, juego de sábanas y cobija. Las dimensiones se estimarán por parte del Comité Interdisciplinario.
- Cada celda deberá limpiarse cada tercer día y de los procesos de limpieza se dejará un registro fijado en la celda, en que se identifique quién adelantó los procesos, los insumos empleados y la fecha y hora en que se realizaron.

140. En cuanto a las demás zonas necesarias para la vida carcelaria, como comedores, bibliotecas, talleres y demás, el Comité Interdisciplinario deberá estimar el espacio mínimo que cada una de ellas precisa por recluso, y las variables que deberán atenderse.

Lo anterior previamente a la estructuración de las estrategias de gestión de espacios y tiempos de los que ya se habló.

141. Hasta acá se han descrito los mínimos esperados para la realización de los derechos a la dignidad humana y la igualdad de las personas privadas de la libertad en Colombia.

142. Sobre dichas metas de alcance individual la Defensoría del Pueblo habrá de efectuar una valoración, teniendo en cuenta que el objetivo métrico en materia de alojamiento está relacionado directamente con la gestión del espacio que logre el establecimiento penitenciario, pues en la medida en que disponga de programas que lleven al personal recluido fuera de la celda más tiempo, podrá establecer un área mínima por cada uno de ellos; de lo contrario

el cupo carcelario resulta más costoso, en términos de la infraestructura empleada.

b. Precarias condiciones sanitarias.

143. Al respecto conviene precisar que las condiciones sanitarias refieren todos aquellos factores que inciden en la sanidad pública al interior de la cárcel. De tal modo los estándares que aquí se fijan constituyen un mínimo al respecto, sin perjuicio de la reglamentación que deberá crear el Ministerio de Salud y Protección Social.

Las condiciones sanitarias y la higiene deben ser resguardadas en todos los establecimientos penitenciarios del país. De forma tal que uno de los principales elementos a evaluar es la frecuencia con la que se asean los diferentes espacios de la cárcel.

144. Conforme lo anterior, cada establecimiento penitenciario deberá asearse en su generalidad, diariamente, surtiéndose los procesos de barrido y trapeado de las instalaciones. Cada zona de limpieza deberá ser desinfectada con implementos adecuados para la salud, una vez por mes.

El penal deberá dividirse por áreas para su limpieza y cada una de las áreas tendrá una persona responsable de la misma, como de los procesos de desinfección.

De cada una de las limpiezas y desinfecciones efectuadas a las instalaciones deberá ser consignado en un registro público en el que se detallen: la persona responsable que deberá firmar el registro, la identificación de la zona objeto de los procedimientos, los insumos utilizados, los procedimientos efectuados, la hora, el día y las observaciones sobre su estado.

La limpieza que surja como consecuencia de accidentes, deberán atenderse en un lapso de media hora y deberán registrarse en el mismo documento.

145. En cuanto a las condiciones de higiene de los **baños**, conviene destacar que el área destinada a ellos (en cubículos de mínimo 1,2m² por batería sanitaria) es un espacio que debe conservarse aseado, sin embargo las frecuencias de limpieza variarán conforme a varios aspectos: entre los que se destacan situaciones de anormalidad y de normalidad. En condiciones de normalidad los baños deben asearse en forma diaria, y deben ser sometidos a desinfección una vez por semana. Entretanto, en condiciones de anormalidad, ligadas principalmente a riesgos epidemiológicos deberán asearse 2 veces por día y desinfectarse diariamente, salvo determinación médica en contrario.

Ahora bien, además de la frecuencia de limpieza en los baños, resulta imprescindible esclarecer el número de sanitarios necesarios para cubrir las demandas de la población carcelaria.

146. Conforme el Manual y la Guía anexa del CICR, debe haber un sanitario en óptimo estado de funcionamiento por cada 25 internos. No obstante lo anterior el número de sanitarios debe incrementarse conforme las horas del día en que se permita el acceso a ellos, lo que supone que el total de baterías sanitarias necesarias para 25 personas, en relación con el tiempo en que aquellas sean accesibles, se halle a través de la siguiente ecuación:

$$\frac{\text{Horas de acceso}}{24 \text{ h}} = \text{Número de sanitarios}$$

Implica lo anterior que el establecimiento penitenciario tiene la facultad de establecer las estrategias al respecto, pudiendo ampliar el número de sanitarios disponibles o bien el número de horas de acceso a ellos durante el día.

De cualquier forma deberá recibir asesoría del INPEC en el momento de asumir cualquier determinación al respecto, en la medida en que dicha institución podrá hacer un acompañamiento basado en la experiencia nacional al respecto. En cualquier momento podrá ser una opción acudir al CICR, en vista de su amplia experiencia internacional en la materia.

147. En todo caso entretanto se adecúa la realidad de cada uno de los reclusorios a los estándares exigidos en esta providencia, la frecuencia de limpieza de los baños deberá incrementarse conforme el número de usuarios, en una relación directamente proporcional. Para tal efecto debe determinarse el promedio de usuarios por sanitario en óptimas condiciones de funcionamiento, lo que implica que no se tengan en cuenta para el cálculo las baterías sanitarias deficientes.

De tal modo, si por 25 usuarios debía efectuarse una limpieza diaria y 7 semanales, cuando haya, por ejemplo, un solo retrete para el uso de 50 internos, semanalmente la limpieza deberá hacerse 14 veces, respondiendo a la siguiente fórmula:

$$\frac{7 \text{ (frecuencia semanal ordinaria)} * \text{Reclusos por sanitario}}{25 \text{ número óptimo de personas por sanitario}} = \text{frecuencia semanal de limpieza}$$

El resultado de la fórmula deberá aproximarse a su valor más alto (ejemplo: 7,47 a 8) que será el número de veces por semana que debe registrarse el procedimiento ordinario de aseo.

148. El uso de insumos para la limpieza de los espacios sanitarios, como de las celdas y demás espacios accesibles a los reclusos, se hará previa revisión confidencial de la generalidad de alertas médicas en el penal, por noticia, por ejemplo de alguna alergia. Los insumos a emplear deben estar avalados por el Ministerio de Salud y Protección Social, que deberá certificar su aptitud para el uso humano en cada establecimiento penitenciario, motivando su decisión sin alusión a ningún individuo en particular.

En caso condiciones médicas particulares que lo ameriten, el profesional de la medicina del establecimiento penitenciario, podrá solicitar en forma motivada otras opciones de insumos de aseo que deberá someter a consideración y decisión del Ministerio de Salud y Protección Social.

149. Frente a la desinfección de los baños ocurrirá lo mismo en cuanto a los procedimientos y a las precauciones anteriores, variando las frecuencias conforme la siguiente fórmula:

$$\frac{2 \text{ (frecuencia semanal ordinaria)} * \text{Reclusos por sanitario}}{25 \text{ número óptimo de personas por sanitario}} = \text{frecuencia semanal de desinfección}$$

150. Además de lo anterior, el sistema de baños requiere de una iluminación adecuada durante el tiempo que de acceso que se destine para ellos, que permita la preservación de las condiciones de higiene.

La determinación de tiempos de acceso a los sanitarios debe considerar en forma diferencial las necesidades de la población carcelaria, de tal modo que debe ser más flexible para las mujeres y para las personas que presenten una condición de salud que implique una mayor frecuencia de uso de los retretes.

En todo caso, la ventilación de los baños debe ser, como en el caso de las celdas, mínimo del 10% del área de cada uno de los espacios dispuestos para su ubicación.

151. Mensualmente debe efectuarse la validación de las condiciones de funcionamiento de las baterías sanitarias, de lo cual se dejará un acta. Las reparaciones no podrá tardar más de 3 días calendario.

El registro de limpieza y desinfección de baños servirá para determinar las necesidades de reparación de las baterías sanitarias. En esa medida, frente a la noticia de la falta de utilidad de alguna batería sanitaria, alertada por el personal que hace la limpieza de las mismas, deberá efectuarse una visita extraordinaria para revisar el funcionamiento de las mismas, en un plazo no mayor a un día.

Deberá destinarse una partida presupuestaria para reparaciones de baterías sanitarias en cada uno de los establecimientos penitenciarios del país, y considerarse la formación técnica de algunos reclusos y su inclusión en las

labores de mantenimiento y limpieza de baños, como mecanismo de (i) resocialización y (ii) redención de penas. Con todo solo hasta que el personal esté calificado para desarrollar la actividad podrá encargársele.

152. En segundo lugar deben establecerse los mínimos de higiene regular frente a las **duchas**, que deberán ser aseadas diariamente y sometidas a procesos de desinfección una vez por semana. Cabe anotar que la superficie estimada para un cubículo de ducha es de 1,2m², conforme las directrices del CICR.

La cantidad de duchas por personas es de 1 por cada 50 internos, siempre que éstos tengan acceso a ella durante las 24 horas del día, conforme las directrices contenidas en la Guía CICR.

Implica ello, como en el caso de los sanitarios, que el número de duchas debe aumentar conforme las restricciones de acceso a ellas sean más fuertes, en la misma relación, conforme la cual para una población de 50 reclusos el número de duchas en relación con el tiempo de acceso a ellas se obtendrá así:

$$\frac{\text{Horas de acceso}}{24 \text{ h}} = \text{Número de duchas}$$

Como en el caso de los sanitarios, frente a lo anterior el penal puede optar por ampliar el número de duchas disponibles para cada 50 personas, o bien el número de horas de acceso a ellas durante el día.

La frecuencia de limpieza de las duchas, entre tanto se llega al uso de 1 ducha por 50 personas, deberá incrementarse conforme el número de usuarios, en una relación directamente proporcional; ésta depende de la identificación del número de personas que usan una ducha en la prisión. La frecuencia semanal de limpieza, registrada en la misma forma que en caso de los baños, podrá identificarse del siguiente modo:

$$\frac{7 \text{ (frecuencia semanal ordinaria)} * \text{Reclusos por ducha}}{50 \text{ (número óptimo de personas por ducha)}} = \text{frecuencia semanal de limpieza}$$

El resultado de la ecuación deberá aproximarse a su valor más alto (ejemplo: 7,47 a 8) que será el número de veces por semana que debe registrarse el procedimiento ordinario de aseo. Entretanto, la frecuencia de desinfección será el valor aproximado más alto del resultado de la siguiente ecuación:

$\frac{2 \text{ (frecuencia semanal ordinaria)} * \text{Reclusos por ducha}}{50 \text{ número óptimo de personas por ducha}} = \text{frecuencia semanal de desinfección}$

El agua empleada para la limpieza de los cubículos de duchas, como para la de los baños, si bien podrá no ser agua potable, si deberá estar libre de agentes contaminantes.

153. Mensualmente se inspeccionará el estado de cada uno de los cubículos de ducha con el fin de establecer las necesidades de adecuación de los mismos.

Para efectos de reparaciones se dispondrá de un presupuesto por establecimiento penitenciario.

Debe considerarse la formación técnica de algunos reclusos y su inclusión en las labores de mantenimiento y limpieza de los cubículos de ducha, como mecanismo de (i) resocialización y (ii) redención de penas. Con todo solo hasta que el personal esté calificado para desarrollar la actividad podrá encargársele.

154. Ahora bien entre los factores que inciden en la conservación de óptimas condiciones sanitarias se encuentra la **recolección de basuras y la eliminación de residuos** al interior de la cárcel.

Sobre el particular, conforme a la CICR, *“las celdas y los dormitorios deben tener por lo menos dos cubos para la basura, uno para desechos orgánicos y otro para no orgánicos. Los cubos deben ser fáciles de transportar por una o dos personas cuando están llenos”*.

Este ejercicio deberá efectuarse en las celdas, la cocina, los baños y en los espacios comunes de la cárcel en forma diaria, de tal manera que los recipientes destinados a la recolección de basuras sean vaciados; éstos deberán ser desinfectados una vez por semana.

Los residuos peligrosos provenientes del área de tratamiento médico y odontológico deberán tratarse diariamente conforme las previsiones que al respecto ofrezca el Ministerio de Salud y Protección Social.

De cada una de las actividades descritas habrá una persona responsable que debe dejar consignada su actividad en un registro público, en el que detalle los procesos efectuados y las observaciones del caso.

Como en los casos anteriores, debe considerarse la formación técnica de algunos reclusos y su inclusión en las labores de recolección y tratamiento de basuras, como mecanismo de (i) resocialización y (ii) redención de penas.

Con todo solo hasta que el personal esté calificado para desarrollar la actividad podrá encargársele.

155. Por último conviene precisar que la presencia de vectores biológicos, reseñada en forma reiterada en las apreciaciones de los accionantes de los procesos acumulados, debe contrarrestarse mediante procesos regulares de fumigación, sometidos a los siguiente parámetros:

Las medidas en cuanto a la fumigación de las diferentes zonas del establecimiento penitenciario debe estar precedida por un análisis de las necesidades de cada establecimiento penitenciario, de la resistencia a los insecticidas y de las restricciones médicas particulares.

Las directrices de fumigación deben estar previamente definidas para su óptima preparación. Deberá especificarse con exactitud el tipo de producto (comprobado clínicamente), el tipo de formulación y su concentración.

La fumigación de los establecimientos penitenciarios debe tener una periodicidad establecida técnicamente por la Secretaría de Ambiente de cada municipio, sin que pueda llegar a exceder un año. El límite temporal de un año se mantendrá mientras la población reclusa sea igual o inferior al número de personas para el que tiene capacidad el establecimiento; cuando se supere, y en proporción a la cantidad de personas efectivamente reclusas en el penal, se practicará el procedimiento cada 6 meses.

El acceso a la zona fumigada debe estar limitado por el lapso de un día, o más. En los eventos en que la materia activa se encuentre en contacto con la piel de las personas privadas de la libertad se emplearán insecticidas admisibles, conforme el INVIMA, para cada tipo de vector.

Debe haber un procedimiento establecido por el Ministerio de Salud y Protección Social para de desinsectación de los lugares e implementos de descanso nocturno, que establezca las previsiones mínimas con el objetivo de que no cause merma alguna en la salud de los reclusos y del personal presente en las instalaciones. Deberá precisarse la cantidad de insecticida por superficie, frente a la concentración del mismo, conforme las regulaciones o estándares en la materia; en caso de no haberlos precederá a tal determinación un estudio técnico al respecto.

Es preciso elegir un insecticida homologado (comprobado clínicamente), en consulta con los responsables de la administración penitenciaria de cada establecimiento penitenciario, el médico del penal y con el Ministerio de Salud y Protección Social.

La desinsectación de las celdas implica extraer de ellas o aislar los efectos personales, en especial aquellos empleados para la alimentación o el almacenamiento de agua. Solo hasta que el insecticida se haya secado completamente se puede permitir el ingreso de los internos a sus lugares de alojamiento.

Los implementos para la fumigación y pulverización deberán ofrecerse por aquella persona, natural o jurídica, encargada de seguir el procedimiento y las determinaciones técnicas del Ministerio de Salud y Protección Social.

Los implementos de seguridad para quien asume el desarrollo del proceso de fumigación y pulverización de las zonas de las cárceles se almacenarán en un sitio lejano a los dormitorios y a la zona de alimentación, y a él no tendrá acceso más que el personal autorizado por la administración de la cárcel, y cuyo ingreso quedará registrado en los sistemas de información.

Debe considerarse, en la medida de lo posible y evaluando todos los riesgos, la formación técnica de algunos reclusos y su inclusión en las labores de fumigación de los espacios carcelarios, como mecanismo de (i) resocialización y (ii) redención de penas. Con todo solo hasta que el personal esté calificado para desarrollar la actividad podrá encargársele, siempre que esté bajo la supervisión de un experto en la materia.

Lo anterior será de competencia del Ministerio de Salud, que deberá ofrecer lineamientos que podrán impartirse a los reclusos como capacitación para el trabajo, de manera que los procesos puedan ser adelantados por éstos, bajo la supervisión de una persona competente.

c. La precariedad de los servicios de salud.

156. La asistencia en salud deberá ser permanente al interior de la prisión y prestarse en forma coordinada con la Secretaría de Salud (municipal o departamental) del ente territorial en el que se ubique el establecimiento penitenciario.

Las condiciones mínimas de prestación del servicio en cuanto al número de profesionales de la salud que deben estar presentes en el establecimiento penitenciario, las directrices sanitarias y de infraestructura de los mismos, y la disposición mínima de implementos médicos y de medicamentos, deberán ser establecidas por el Ministerio de Salud.

Aun así las instalaciones que se dispongan para la atención en salud de la población carcelaria dentro del penal, deberá tener un área estimada por el Comité Interdisciplinario, y deberán estar separadas de las demás zonas del establecimiento penitenciario. Dentro de las instalaciones es necesario contar con (i) una sala de espera protegida; (ii) una sala de tratamiento y entrevista donde los reclusos sean entrevistados, en forma privada; (iii) espacios de oficina y descanso para el personal médico; y, (iv) un área de aislamiento de internos calificados como fuente de contagio o infección de alguna enfermedad, que amerite el aislamiento.

Además, conforme las disposiciones internacionales en la materia, es conveniente anotar que la regulación técnica que emitirá el Ministerio de

salud y la prestación de los servicios de salud en cada una de las prisiones en el país debe ceñirse a las siguientes exigencias:

- El ingreso del interno al penal debe estar seguido por un examen integral (físico, psicológico y psiquiátrico) sobre su estado de salud, y la apertura de su historia clínica en la que deberán registrarse todos los pormenores al respecto, durante el tiempo de su reclusión.¹⁶⁷

Es responsabilidad de la Dirección del Establecimiento Carcelario su práctica por parte de profesionales de ciencias de la salud.

En el registro deberá detallarse su situación médica y las recomendaciones de tratamiento médico o administrativo para el interno, de tal forma que si amerita especiales condiciones de habitabilidad, alimentación o salubridad sean observadas por la Dirección del Establecimiento Penitenciario.

El examen de ingreso será el punto de inicio de la historia médica de cada uno de los reclusos. Debe incluir información sobre la verificación de alergias; enfermedades infecto contagiosas presentes al momento de ingreso; el padecimiento de enfermedades crónicas, entre otras.

En caso de que el interno tenga tratamientos médicos en curso al momento de ingresar al penal debe precisarse con la EPS a la que estuvo afiliado el recluso, a través de su historia clínica (previa autorización de aquel para solicitarla) la continuidad de los mismos, garantizando los exámenes, servicio y medicamentos del caso.

Deben identificarse fácilmente las recomendaciones médicas a que haya lugar en cuanto a las condiciones de habitabilidad o a la alimentación, que se desprendan del examen médico de ingreso y se actualicen periódicamente. Además se establecerán, si las hay, una lista detallada de situaciones riesgosas para la salud del recluso o de los demás presos.

Se establecerá la capacidad laboral del recluso y las recomendaciones sobre la misma, en el evento de ser necesario para resguardar su vida y su integridad personal.

- Habrá jornadas de atención médica general, cada año debiendo establecerse y registrarse los pormenores del estado de salud de cada uno de los internos.

En la historia clínica, además, se señalarán las condiciones físicas y mentales que puedan constituir un obstáculo para la readaptación, y se registrará la aptitud física de cada recluso para el trabajo, conforme lo cual se habilitarán o restringirán actividades de resocialización o redención de penas, debiendo sustituirse por otras.

¹⁶⁷ ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS. Resolución 43/173 de 9 de diciembre de 1988. Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión. Principio 24

Al registro de la información sobre el estado de salud de cada uno de los internos solo pueden tener acceso los profesionales de la salud involucrados en su tratamiento, ni los guardias ni el personal administrativo deberá saber más allá de lo necesario para adoptar las medidas para su tratamiento y/o para la prevención de contagio en la prisión.

- El establecimiento deberá contar con un profesional de la salud experto en psiquiatría¹⁶⁸, y ofrecer los servicios que puedan requerir algunos internos por ese concepto, no solo en materia de diagnóstico, sino de tratamiento. En los eventos en que el tratamiento no pueda llevarse a cabo en el interior del penal, deberá asegurarse su reclusión en un centro psiquiátrico.
- El área de la salud deberá proporcionar los servicios de un odontólogo calificado.
- Los servicios ginecológicos deberán ser habilitados en los establecimientos carcelarios femeninos, y contendrán programas individualizados de salud sexual y reproductiva, con los correspondientes sistemas de planificación que sean recomendados por el médico y aceptados por la reclusa.
- Debe prestarse la especialidad de la obstetricia para un adecuado tratamiento de los embarazos y partos, en los establecimientos carcelarios femeninos. Con todo se preferirá que el parto tenga lugar en un hospital civil, pero en caso de nacer en la prisión tal hecho no debe registrarse en su acta de nacimiento.
- Los servicios de pediatría deberán estar habilitados para los eventos en los cuales las reclusas hayan dado a luz y el bebé se encuentre en las instalaciones del penal. En estos eventos la cantidad de horas de atención y de personal especializado dependerá del número de menores de edad en el penal y de su condición de salud.
- Quienes padezcan alguna enfermedad deberán ser revisados, cuando menos, diariamente por el médico. En todo caso la dolencia manifestada por el recluso deberá tratarse, conforme el principio de buena fe, pues *"le asiste al Estado la obligación de aplicar el principio de buena fe ante la queja o manifestación de alguna dolencia o patología por parte del recluso, así como de disponer de los medios necesarios para garantizar el disfrute del derecho fundamental solicitado, mediante la prestación de un servicio eficiente y acorde con su estado de salud."*¹⁶⁹

¹⁶⁸ Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos Adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977. En: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/TreatmentOfPrisoners.aspx>

¹⁶⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-190 de 2010

- El médico hará recomendaciones de tratamiento especial al penal, cuando estime que es conveniente para mantener el mayor nivel de salud posible de un interno, por especiales circunstancias.
- Además de los servicios de un profesional de la salud, o varios de ellos, para la prestación de servicios médicos, los establecimientos penitenciarios deberán recibir asesoramiento de alguno de ellos o de otro para inspeccionar y hacer recomendaciones generales sobre: (i) el régimen de alimentación (cantidad, calidad, preparación y distribución de los alimentos); (ii) el sistema de mantenimiento de higiene y el aseo de las instalaciones, los reclusos y su ropa, incluida la de cama; (iii) condiciones sanitarias, la calefacción, el alumbrado y la ventilación del establecimiento; y (iv) la actividad física de los internos.

Las recomendaciones de tipo administrativo efectuadas por el personal médico adscrito a la EPS solo podrán tener contradicción profesional, que será dirimidas por su Comité Técnico Científico y por el Ministerio de Salud y Protección Social, cuando contravengan el manual técnico que debe crear y publicitar para los efectos de regular las instalaciones y la prestación del servicio de salud en las cárceles del país.

Tal Manual puede basarse en el los Lineamientos Generales para la Vigilancia y Control de Eventos de Interés en Salud Pública en Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios¹⁷⁰, pero no se agota en ellos, en la medida en que debe regular la gestión en salud al interior de las cárceles y no solo los eventos de interés para la salud pública, y establecer parámetros de acción claros para los establecimientos penitenciarios, identificando indicadores de medición de esa gestión y del impacto en el derecho a la salud.

- La historia clínica de cada recluso solo se mantendrá accesible a los profesionales de la salud que se encuentren prestando el servicio de salud en el penal. Su naturaleza es confidencial.

Debe contener el registro minucioso de todos los incidentes que causen una alteración en el nivel de salud del paciente y de los tratamientos del caso, como también las anotaciones que se trasladarán, a los registros administrativos. Solo podrán migrarse las recomendaciones particulares que haga el médico tratante en cuanto a la alimentación o a la habitabilidad, para ser tenidas en cuenta por el personal administrativo y de seguridad de la cárcel, que tratará con reserva total la información.

¹⁷⁰ MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL et. al. Lineamientos Generales para la Vigilancia y Control de Eventos de Interés en Salud Pública en Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios. 2012. En: <https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/Lineamientos%20vigilancia%20y%20control%20de%20eventos%20de%20inter%C3%A9s%20en%20salud%20p%C3%ABlica%20en%20centros%20carcelarios%202012.pdf>

- La división médica del establecimiento carcelario implementará campañas preventivas en salud en materia de enfermedades de transmisión sexual, y de enfermedades relacionadas con la higiene.

La prevención en salud se efectuará a través de la evaluación médica de las condiciones sanitarias, e higiénicas en las diferentes áreas de la cárcel, como de un régimen de alimentación que permita conservar el mayor nivel de salud posible.

La generalidad de la población deberá tener la posibilidad de practicar ejercicio durante mínimo una hora al día, como parte de la conservación de un buen estado de salud. En los casos en que se precise de más o de menos tiempo se actuará conforme orden médica al respecto.

- En materia de atención médica de urgencia deberá evacuarse el 100% de los requerimientos de diagnóstico el mismo día en que se registró la necesidad del mismo.

En caso de no contar con los insumos, especialistas o instalaciones para atender la urgencia, se hará remisión inmediata a algún centro médico aledaño.

- El Ministerio de Salud y Protección Social estructurará un listado de insumos y equipos básicos para la atención por medicina general, psiquiatría, psicología, odontología, ginecología, obstetricia.
- El Ministerio de Salud y Protección Social fijará las condiciones de almacenamiento de medicamentos que deberán acatar los establecimientos penitenciarios.
- El Ministerio de Salud y Protección Social fijará un listado de medicamentos mínimo que deberá permanecer en cantidad y calidad en la farmacia.

Deberá llevarse un registro de órdenes médicas y almacenarse la cantidad de medicamentos especiales prescritos a los internos, en la cantidad necesaria para que el farmaceuta los suministre en las condiciones de modo y tiempo ordenadas por el médico tratante.

Una vez sea identificado el cúmulo de medicamentos prescritos en calidad y cantidad, se hará la solicitud del caso a la EPS contratada para la prestación del servicio de salud o Dirección de Planeación del establecimiento penitenciario, conforme sus competencias, para suministrarlos que reposen en la farmacia, asegurando la continuidad en los tratamientos de los internos en la posología recomendada.

El Ministerio de Salud y Protección Social fijará un protocolo de vigilancia y control de las condiciones de almacenamiento de medicamentos, conforme el cual serán evaluados mensualmente su número (suficiencia),

su vencimiento (vigencia) y su calidad (condiciones ambientales y aspecto).

- La farmacia se encargará de suministrar los medicamentos requeridos por cada uno de los internos con prescripción médica en su favor. El método empleado para el suministro de medicamentos deberá asegurar las condiciones, de modo y tiempo, recomendadas para su ingesta o aplicación, con independencia de si ésta debe verificarse en horas o días inhábiles.
- Es necesario suministrar los mecanismos de planificación familiar por los que opten las internas y los internos.

Los servicios de salud mínimos, de los que ha tratado este apartado, deben prestarse a través de las EPS-S, de forma tal que cuando hasta ahora solo una -CAPRECOM- se encarga de ello, deberá promoverse la diversificación de prestadoras, con el fin de fomentar la prestación de un servicio de calidad.

Los reclusos que requieran proveerse de medicamentos en forma periódica, los obtendrán de la división médica del establecimiento, en una dosis a las horas señaladas para su ingesta, conforme el tratamiento que siga¹⁷¹.

Ahora bien, deben fortalecerse los sistemas preventivos de salud con jornadas de promoción y prevención de enfermedades, en especial en lo que atañe a las enfermedades de transmisión sexual, reguladas en el Decreto 1543 de 1997¹⁷².

Lo anterior demanda la consolidación de lineamientos de prestación del servicio de salud en los establecimientos penitenciarios, que contemple el personal mínimo que deberá permanecer en las instalaciones, el personal itinerante y las frecuencias de atención, como la oportunidad de los servicios prestados, estableciendo tiempos máximos de atención. Lo anterior será a cargo del Ministerio de Salud y la Protección Social.

Dicha entidad, además, deberá establecer un plan de contingencia para enfrentar cualquier alarma de contagio o epidemia dentro del penal.

Todo lo anterior no constituye óbice para que las autoridades municipales desplieguen las competencias que el Legislador les ha atribuido en materia de salud, en los establecimientos penitenciarios, conforme el artículo 44 de la Ley 715 de 2001, conforme el cual *"corresponde a los municipios dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción, para lo cual cumplirán las siguientes funciones, sin perjuicio de las asignadas en otras disposiciones: // "44.3.5. Ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar*

¹⁷¹ Dicha precaución está prevista en las normas o estándares mínimos de tratamiento al personal recluso, en California, Estados Unidos.

¹⁷² "Por el cual se reglamenta el manejo de la infección por el Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH), el Síndrome de la Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) y las otras Enfermedades de Transmisión Sexual (ETS)"

riesgos para la población, tales como establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías, ancianatos, puertos, aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, piscinas, estadios, coliseos, gimnasios, bares, tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado, de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros."

d. La imposibilidad de realizar actividades tendientes a la resocialización o a la redención de la pena.

157. Sobre el particular esta Sala encuentra que el Sistema Carcelario actual no dispone de parámetros comunes y claros sobre los programas de resocialización, como consecuencia del abandono que ha tenido la reinserción social de quien ha cometido un delito, en la Política Criminal.

La consecuencia de lo anterior es la desarticulación de la formulación de programas de resocialización y la atomización de su ejecución en los establecimientos penitenciarios, sin que se registre un proceso de seguimiento de los mismos, que permita reestructurar estrategias conforme el resultado que se busca: la disminución de la criminalidad.

Los proyectos de formación y trabajo que tienen lugar al interior de las cárceles del país deben articularse con esquemas externos que permitan la reinserción laboral del condenado. Debe analizarse las necesidades del mercado laboral externo, para impartir programas que finalmente puedan tener un impacto en la resocialización del interno.

La disposición de la biblioteca y el acceso a material de lectura deberá ser parte integral de los programas de resocialización. No obstante lo anterior se fomentará la lectura recreativa, y deberá disponerse de material suficiente para realizarla.

Ante la falta de programas y lineamientos al respecto debe ordenarse al Ministerio de Justicia y del Derecho que con apoyo del Ministerio de Educación, del DANE y del SENA, efectúe un análisis sobre las necesidades de la resocialización en el país, las posibilidades de los establecimientos penitenciarios y las condiciones en que aquellos deben impartirse, para consolidar posteriormente un esquema de resocialización a nivel nacional, que responda a las características del Sistema Penitenciario y a las particularidades que le imprime cada región.

Consolidará así, los lineamientos de los programas de resocialización de las personas privadas de la libertad por condena, y efectuará un sistema de indicadores que den cuenta del avance y retroceso en esta materia, a través de un ejercicio semestral de medición de impacto.

Los programas de resocialización no serán aplicables a las personas sindicadas, en respeto de la presunción de inocencia que les asiste. Sin embargo, se habilitarán espacios de capacitación para ellos, en aras del uso provechoso del tiempo libre.

Una vez consolidado el programa de resocialización en cada uno de los establecimientos penitenciarios, competirá al Director de los mismos la divulgación de la información a cerca de los horarios, las pautas generales y los beneficios ofrecidos, fomentando la participación de los internos.

No se descartará que los proyectos de capacitación puedan orientarse a la redención de la pena mediante el trabajo, es decir a la formación de los internos para la prestación de los servicios mínimos de mantenimiento de las instalaciones en el penal, que a su vez servirían como redención de la sanción privativa de la libertad.

e. La imposibilidad de diferenciar pabellones y/o trato fáctico y jurídico entre las personas sujetas a medidas de aseguramiento privativas de la libertad y aquellas condenadas.

158. La situación jurídica de las personas sindicadas se caracteriza por la indefinición de su participación o de la comisión de una conducta punible, pues aún en ese estadio, la judicatura no ha hecho declaración de culpabilidad alguna.

En tal sentido las causas de la condena y de la medida de aseguramiento son distintas y, en tal virtud, diferentes han de ser las consecuencias jurídicas, no obstante se encuentren condenados y sindicados en un mismo establecimiento penitenciario.

El problema del tratamiento indiferenciado de unos y otros, pasa por la ubicación indistinta, pero también por las condiciones de reclusión. De este modo debe ser claro que las personas sindicadas deben estar reclusas en un lugar aislado de la cárcel, diferente al dispuesto para la privación de la libertad de las personas que han sido condenadas por algún crimen.

Lo anterior permitirá efectuar sistemas de disciplina y seguridad particulares, que propendan por la convivencia de los sindicados, pero en el entendido de que como quiera que no han sido declarados culpables de ningún delito, no puede tratárseles como tales; los programas de resocialización, entonces no resultan congruentes con su situación, y el tiempo deberá emplearse en otros menesteres.

En materia de indicadores, éstos evaluarán la diferenciación espacial efectiva de la reclusión de condenados y sindicados, siendo indicadores (i) el número de establecimientos penitenciarios que ubican a sindicados y condenados en sitios distintos, frente al número de establecimientos penitenciarios en el país; (ii) el número de establecimientos penitenciarios que han dispuesto sistemas diferenciados de disciplina y de usos del tiempo y las diferentes zonas dispuestas para los reclusos, para sindicados y condenados frente al número de establecimientos penitenciarios en el país.

Por ejemplo, cuando hayan establecimientos penitenciarios que tengan formas de tratamiento diferenciado efectivo entre personas condenadas y sindicadas, siendo 140 los existentes en el país, el porcentaje de establecimientos penitenciarios que cumplirían la medida será del 7,1%. Para un cumplimiento bajo y una marcada generalización del problema.

De tal forma la ubicación espacial se asume como un indicativo de trato diferenciado, pero a ella debe sumarse un trato diferenciado, conforme a la presunción de inocencia que asiste a las personas sindicadas.

f. Las demoras en la evacuación de las solicitudes de redención de penas y libertad condicional, fundada en el hacinamiento y reproductora del mismo.

159. Conforme los alegatos de los accionantes la situación de la privación de la libertad acarrea la demora en el trámite y decisión de solicitudes que versan sobre la ejecución de las penas: reclamos de libertad condicional y redención o de sustitución de penas.

Al respecto cabe recordar que el Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces, debe propender, mediante mecanismos de capacitación y concientización, porque los Jueces de Ejecución de penas y Medidas de Seguridad, respondan a su obligación de tramitar de oficio o a solicitud de parte, alternativas punitivas para los reclusos que cumplan los requisitos legales para ello, conforme el artículo 7A de la Ley 65 de 1993, adicionado por la Ley 1709 de 2014.

Sin embargo la posibilidad de actuar de oficio precisa de la información necesaria para ello, y de la consolidación de una base de datos lo suficientemente amplia, certera y actualizada, para poder identificar la situación jurídica de cada uno de los reclusos del país, y focalizar estratégicamente la acción de los funcionarios judiciales, que deberán adelantar los trámites correspondientes.

Lo anterior implica que de ninguna forma la tramitación de beneficios puede depender en exclusiva de la información y la diligencia de la persona detenida, pues el Estado, principalmente, en cabeza de los Jueces de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, como los encargados de verificar la materialización de los objetivos de la pena, entre los que se destaca la resocialización del condenado¹⁷³, tiene el deber de respeto y garantía de la libertad, como derecho fundamental reconocido por el constituyente.

Cabe mencionar en este punto que, en aquellos eventos, esporádicos y excepcionales, en los que los jueces, aún disponiendo de los Sistemas de Información para ello, no se percaten de la necesidad de su intervención,

¹⁷³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-757 de 2014. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

deberán concurrir la Defensoría y la Procuraduría para efectuar las solicitudes del caso, en términos del precitado artículo.

De cualquier modo, la información asociada a las solicitudes de redención, sustitución de pena o de libertad condicional será registrada en las bases de datos sobre el Sistema Penitenciario, de tal modo que la política criminal se alimente de ella y tenga la capacidad de examinar, en su interior, la oportunidad con la que responden, con el objetivo de tomar las decisiones del caso.

Además de lo anterior, en aras de establecer un mecanismo de evacuación célere de las solicitudes de los internos en esta materia, deberá conformarse un cuerpo de estudiantes, constante en número, que apoyen la determinación de las mismas al interior de los establecimientos penitenciarios y en los Juzgados de Ejecución de Penas. A cada uno de los establecimientos penitenciarios corresponderá la búsqueda de convenios con los consultorios jurídicos de las distintas universidades aledañas a la zona en la que se encuentren.

160. Como se anunció previamente, dada la recepción que han tenido las brigadas jurídicas, se ordenará su instauración y ejercicio periódico, conforme un cronograma que trazará la Defensoría del Pueblo, con una antelación trimestral, de acuerdo con las exigencias que se identifiquen a través de las bases de datos, por construir y consolidar.

La primera programación de las brigadas jurídicas deberá orientarse a la satisfacción de las necesidades de los internos de cada uno de los 16 establecimientos penitenciarios, y de ella además de los resultados esperados en materia de agilización de las respuestas, se espera la determinación de las necesidades de información que precisaría la Defensoría del Pueblo y los juzgados de ejecución de penas, para identificar la existencia de posibilidades de egreso y diseñar las brigadas jurídicas, en adelante.

Para la construcción del primer cronograma de brigadas jurídicas la Defensoría del Pueblo dispondrá de los 2 meses siguientes a la notificación de esta providencia, y su implementación cobijará, durante los 4 meses siguientes al establecimiento del cronograma, los 16 establecimientos carcelarios accionados. Los términos de ejecución de las brigadas serán comunicados a los 16 establecimientos penitenciarios con la debida antelación.

Al término de los 4 meses de ejecución de las primeras brigadas jurídicas, la Defensoría del Pueblo elaborará un informe sobre las necesidades de información de tal ejercicio, y sobre las potencialidades que tiene este programa para reconocer, a través de las bases de datos, la situación jurídica de cada recluso, de tal modo que las brigadas jurídicas que sigan a este ejercicio puedan tener más egresos y orientarse a ellos.

El Ministerio de Justicia y del Derecho deberá conformar un mecanismo mediante el cual la información pueda centralizarse, y a su vez pueda

conectarse en condiciones de reserva, con los demás datos relativos a la ejecución de la pena o la criminalización terciaria. Para ello dispondrá de un mes desde el momento en que la Defensoría del Pueblo haga entrega de los requerimientos de información.

Dentro de los dos meses siguientes a la emisión del informe sobre las necesidades y potencialidades de las brigadas jurídicas, todos los establecimientos penitenciarios del país, apoyados por la Defensoría del Pueblo y por las Personerías municipales, integrarán la información pertinente de cada uno de los internos a la base de datos que debe construir y publicitar entre las entidades concernidas el Ministerio de Justicia y del Derecho, conforme los fundamentos jurídicos 81, 82 y 109, y asegurarán su actualización mensual.

161. Las brigadas, si bien deberán ser coordinadas por la Defensoría del Pueblo, a través de sus regionales y de las personerías municipales, involucrarán la acción directa del Consejo Superior de la Judicatura, o de quien haga sus veces.

Esta última institución será quien: i) coordine a los consultorios jurídicos de todas las Universidades del país, con el fin de lograr su participación en la realización de las brigadas jurídicas y, ii) coordine el trabajo de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad para que concedan, a quienes corresponde, los beneficios establecidos en la ley, y para que las solicitudes se resuelvan en la mayor brevedad posible. En caso de que exista una gran cantidad de trabajo represado, deberá crear cargos de descongestión para el efecto.

g. Falta de acceso al agua potable en forma continua de los internos al interior de los establecimientos carcelarios.

162. La problemática del sistema carcelario en cuanto a la precariedad en el suministro de agua potable, debe orientarse, para su solución, por las obligaciones del Estado en la materia (disponibilidad, accesibilidad y calidad), en el entendido de que:

“El derecho al agua entraña tanto libertades como derechos. Las libertades son el derecho a mantener el acceso a un suministro de agua necesario para ejercer el derecho al agua y el derecho a no ser objeto de injerencias, como por ejemplo, a no sufrir cortes arbitrarios del suministro o a la no contaminación de los recursos hídricos. En cambio, los derechos comprenden el derecho a un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades de disfrutar del derecho al agua.”¹⁷⁴

¹⁷⁴ COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. Observación General No. 15. “11. Los elementos del derecho al agua deben ser adecuados a la dignidad, la vida y la salud humanas, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 11 y el artículo 12. Lo adecuada del agua no debe interpretarse de forma restrictiva, simplemente en relación con cantidades volumétricas y tecnologías. El agua debe tratarse como un bien social y cultural, y no fundamentalmente como un bien económico. (...). //12. En tanto que lo

En materia de suministro de agua resulta imprescindible, en forma preliminar, definir qué es el agua potable. Conforme el artículo 2° del Decreto 1575 de 2007¹⁷⁵ se trata de *"aquella que por cumplir las características físicas, químicas y microbiológicas, en las condiciones señaladas en el presente decreto y demás normas que la reglamenten, es apta para consumo humano. Se utiliza en bebida directa, en la preparación de alimentos o en la higiene personal."*

Las características del agua potable han sido definidas por el Ministerio de la Protección Social en la Resolución N°2115 del 22 de junio de 2007, a la cual debe ceñirse la autoridad sanitaria municipal, con el fin de determinar la calidad del agua suministrada a los reclusos, en la medida en que a pesar de la disposición del fluido líquido, puede no contar con las características de potabilidad requeridas. De tal modo que uno de los elementos a considerar para evaluar el avance de esta problemática es la calidad del agua suministrada a los reclusos, sobre la pregunta de si se puede considerar potable, de conformidad con la referida Resolución.

Para efectos de mantener un registro actualizado sobre el particular deberá establecerse un registro de control, en la forma prevista en el artículo 23 de la Resolución N°2115 de 2007, con una periodicidad semestral.

163. Además de la calidad del agua, pero asociada a ella, debe destacarse otro aspecto relevante: los dispositivos de **almacenamiento** de la misma.

que resulta adecuado para el ejercicio del derecho al agua puede variar en función de distintas condiciones. los siguientes factores se aplican en cualquier circunstancia:

a) La disponibilidad. El abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos. Esos usos comprenden normalmente el consumo, el saneamiento, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica. La cantidad de agua disponible para cada persona debería corresponder a las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS). También es posible que algunos individuos y grupos necesiten recursos de agua adicionales en razón de la salud, el clima y las condiciones de trabajo.

b) La calidad. El agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre, y por lo tanto, no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. Además, el agua debería tener un color, un olor y un sabor aceptables para cada uso personal o doméstico.

c) La accesibilidad. El agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles para todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:

Accesibilidad física. El agua y las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población. Debe poderse acceder a un suministro de agua suficiente, salubre y aceptable en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo o en sus cercanías inmediatas. Todos los servicios e instalaciones de agua deben ser de calidad suficiente y culturalmente adecuados, y deben tener en cuenta las necesidades relativas al género, el ciclo vital y la intimidad. La seguridad física no debe verse amenazada durante el acceso a los servicios e instalaciones de agua.

Accesibilidad económica. El agua y los servicios e instalaciones de agua deben estar al alcance de todos. Los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos reconocidos en el Pacto.

No discriminación. El agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho, incluso a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos.

Acceso a la información. La accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua."

¹⁷⁵ "Por el cual se establece el Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano".

Cada establecimiento penitenciario debe disponer de un contenedor de agua que albergue la cantidad de fluido requerido para un día, incluidos los usos de bebida, higiene personal, aseo de las instalaciones y cocción de alimentos. Como se verá, la cantidad dependerá del número de personas reclusas.

Conviene precisar que la existencia de esos dispositivos de almacenamiento debe estar acompañada por un régimen de limpieza y desinfección, cuya frecuencia mínima será de 2 veces al año¹⁷⁶, con desinfectantes que determine conveniente el Ministerio de la Salud y Protección Social al respecto, por lo que habrá de suministrar un protocolo de limpieza de dichos centros de almacenamiento.

164. Cabe aclarar que si bien la prestación del servicio de agua potable no corresponde al INPEC, éste en resguardo de los derechos de los internos, debe asumir la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de las entidades prestadoras del servicio, y en ausencia del mismo, iniciar las acciones correspondientes. Para tal efecto es necesario llevar el registro de limpieza efectuado a los contenedores de agua.

En materia de agua potable esta Corporación, de la mano de los lineamientos establecidos por la OMS, ha indicado que el derecho a ella, implica el reconocimiento de un mínimo de consumo de 50 litros por persona¹⁷⁷. Dicha cantidad se considera óptima para espacios domiciliarios, sin embargo, en la medida en que las personas privadas de la libertad están sometidas a otras condiciones, esta Corporación precisó en un caso concreto, que han de temerse en cuenta:

“los máximos de suministro de agua previstos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos debido a las especiales circunstancias de reclusión del actor. Así, siendo que la CIDH establece que el mínimo de 13 a 15 litros de agua por persona se proporcionará ‘siempre que las instalaciones sanitarias estén

¹⁷⁶ Así lo dispone el Decreto 1575 de 2007 en su artículo 9. “Artículo 9°. Responsabilidad de las personas prestadoras. Las personas prestadoras que suministran o distribuyen agua para consumo humano, en relación con el control sobre la calidad del agua para consumo humano, sin perjuicio de las obligaciones consagradas en la Ley 142 de 1994 y las disposiciones que la reglamentan, sustituyan o modifiquen, deberán cumplir las siguientes acciones:

1. Realizar el control de las características físicas, químicas y microbiológicas del agua para consumo humano, como también de las características adicionales definidas en el mapa de riesgo o lo exigido por la autoridad sanitaria de la jurisdicción, según se establezca en la reglamentación del presente decreto, para garantizar la calidad del agua para consumo humano en cualquiera de los puntos que conforman el sistema de suministro y en toda época del año.
2. Lavar y desinfectar antes de la puesta en funcionamiento y como mínimo dos (2) veces al año, los tanques de almacenamiento de aguas tratadas.
3. Lavar y desinfectar, antes de ponerlos en operación y cada vez que se efectúen reparaciones en ellos, los pozos profundos y excavados a mano para captación de agua subterránea, las estructuras de potabilización y las tuberías de distribución de agua para consumo humano.
4. Drenar periódicamente en aquellos puntos de la red de distribución que representen zonas muertas o de baja presión.
5. Cuando la persona prestadora que suministra o distribuye agua para consumo humano preste el servicio a través de medios alternos como son carro tanques, pilas públicas y otros, se debe realizar el control de las características físicas, químicas y microbiológicas del agua; como también de las características adicionales definidas en el mapa de riesgo o lo exigido por la autoridad sanitaria de la jurisdicción, según se establezca en la reglamentación del presente decreto.”

¹⁷⁷ Sentencia T-740 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

funcionando adecuadamente', (...) en este caso, dadas las múltiples fallas de duchas, inodoros y tanques de almacenamiento deberá suministrarse a los reclusos un mínimo de 25 litros por persona al día, de los cuales deberá permitírseles almacenar hasta 5 litros de agua por persona al día dentro de sus celdas, en razón a que el clima de Ibagué y las múltiples enfermedades que los internos puedan estar padeciendo demandan un mayor consumo."¹⁷⁸

En modo semejante, en cuanto al acceso al agua se considera, por parte del CICR en el Manual y Guía tantas veces mencionado, que el agua potable de la que disponga el establecimiento penitenciario, por recluso, debe oscilar entre 10 y 15 litros por día, en condiciones de normalidad, en lo que a sanidad y tanques de almacenamiento de agua se refiere.

De tal modo mientras no se superen las condiciones que dan lugar a la falta de saneamiento y a la infraestructura sanitaria, la cantidad de agua exigible por recluso será de 15 litros de agua por día para cada uno de ellos. Una vez sean superados los problemas en estas materias en cada uno de los establecimientos penitenciarios, conforme las directrices que acá se trazan, podrán suministrar éstos 25 litros de agua por persona.

165. Frente a lo anterior, en cuanto a la gestión de los establecimientos penitenciarios, se implementará la siguiente terminología de avance en la superación del ECI, que dará cuenta del compromiso de las autoridades involucradas. Cada establecimiento penitenciario será evaluado conforme estos parámetros y así será apreciada su contribución a la superación del ECI.

La primera fase será de *incumplimiento exacerbado* de las directrices aquí formuladas y se entenderá configurada hasta tanto se aprecie que el número de litros de agua potable por recluso es de 5; la segunda será una fase de *incumplimiento bajo* configurado hasta tanto cada persona goce de 8 litros diarios; la tercera será de *cumplimiento bajo* cuando se verifique que a cada recluso cuenta cose le suministran 12 litros, y la tercera y última será de *cumplimiento*, declarado cuando en el establecimiento penitenciario se provea a cada interno de 15 litros, o más, por persona. Lo anterior mientras persistan las condiciones que han generado el ECI.

166. El suministro de agua debe ser constante, de tal modo que conforme los estándares reconocidos, un conjunto de 100 personas debe tener acceso a ella, como mínimo, mediante un grifo con capacidad para ofrecer un caudal mínimo de 3 litros por minuto; sin embargo, en situaciones de emergencia se ha llegado a reconocer el uso de un grifo para 200 ó 250 personas¹⁷⁹.

En lo que atañe a la distribución de los mismos, conviene precisar que (i) debe haber cuando menos un grifo por espacio destinado para 2 sanitarios; (ii) un

¹⁷⁸ Sentencia T-077 de 2013. M.P. Alexei Julio Estrada

¹⁷⁹ MÉDICOS SIN FRONTERAS. "Malawi: cientos de migrantes se hacían en cárceles sin haber cometido delito". Agosto 28 de 2015. En: <http://www.msf.es/noticia/2015/malawi-cientos-migrantes-se-hacian-en-carceles-sin-haber-cometido-delito> (Último acceso 12 de septiembre de 2015)

grifo por cada tres celdas destinadas a visita íntima, situado en el interior de la zona empleada para tal fin.

Lo anterior implica un uso normal y genérico del agua, sin embargo frente a los servicios médicos el suministro de agua potable debe tener en cuenta ciertas particularidades, en la que puedan encontrarse los reclusos, destinando para su uso diferencial las siguientes cantidades, conforme lo propone la CICR:

- Pacientes ambulatorios 5 litros diarios por usuario disponibles
- Pacientes internados 60 litros diarios por paciente
- Pacientes en tratamiento del cólera o de enfermedades que tengan como causa o efecto la deshidratación 60 litros diarios por paciente.

Con todo es importante destacar que el agua destinada para el consumo humano y para efectos de la sobrevivencia, no podrá ser inferior a 5 litros diarios por persona, de tal manera que la identificación de un establecimiento carcelario que ofrezca una cantidad menor del líquido vital ameritará una intervención urgente, en el corto plazo, para contener la situación.

h. Alimentación. El tratamiento y suministro de alimentos en forma poco higiénica. La calidad de la alimentación.

167. Conforme las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos¹⁸⁰ *"Todo recluso recibirá de la administración, a las horas acostumbradas, una alimentación de buena calidad, bien preparada y servida, cuyo valor nutritivo sea suficiente para el mantenimiento de su salud y de sus fuerzas"*. Para tal efecto la regla N° 26 dispone que el personal médico hará *"inspecciones regulares y asesorará al director respecto a la cantidad, calidad, preparación y distribución de los alimentos"*.

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

¹⁸⁰ Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos Adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977. En: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/TreatmentOfPrisoners.aspx>

¹⁸¹ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS. El derecho a la alimentación adecuada. Folleto informativo N° 34,

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

Frente al tema, las opciones ofrecidas son locales y muchas veces obedecen a los lineamientos de cada uno de los establecimientos penitenciarios, sin que se haya creado un conjunto de estándares mínimos al respecto, con vocación de generalidad nacional.

Un ejemplo de tratamiento en cuanto a la cantidad y calidad de la alimentación al interior de las cárceles lo ofrece el Código de Regulaciones de California (E.E.U.U.)¹⁸². En él se regulan las frecuencias y las porciones de comida que reciben los presos¹⁸³.

No obstante las diferencias culturales al respecto conviene destacar de dicho esfuerzo el establecimiento de la variedad de comida como un aspecto importante, determinando la inclusión de proteínas (carne de res, ternera, cordero, cerdo, pollo, pescado, huevos, frijoles cocidos, arvejas, lentejas, nueces, mantequilla de maní y la proteína vegetal texturizada) en 14gr en cada una de las tres porciones diarias que se ofrecerán, para un total de 42gr diarios.

En materia de proteínas se establece la obligación de suministrar una adición de una porción de legumbres durante 3 días a la semana.

Otro grupo de alimentos que se destaca son los lácteos (leche, queso, yogur) cuyo suministro debe llegar a ofrecer al menos 250 mg. de calcio en una porción, siendo 3 las veces que se suministre. Serán 4 las porciones suministradas a mujeres embarazadas y lactantes.

Frente a las verduras y frutas, determina que la porción equivale a media taza o 6 onzas de jugo, debiéndose brindar un total de 5 porciones diarias, entre las que al menos una debe proporcionar vitamina C.

En materia de granos (pan, tortas, cereales, pasta, arroz, tortillas) éstos se ofrecerán en 6 porciones diarias.

Para orientar el trabajo de la administración se estipuló que la grasa dietética total no puede llegar a superar su 30% de las calorías suministradas.

Entretanto la regulación existente en Bogotá, en la Cárcel Distrital, en materia de alimentación debe responder a la obligación de suministro de tres (3)

¹⁸² Title 15. Crime Prevention and Corrections Division I. Board of State and Community Corrections Chapter 1. Board of State and Community Corrections Subchapter 4. Minimum Standards for Local Detention Facilities – Food-

¹⁸³ Parámetros establecidos conforme Ingestas dietéticas de referencia (DRI) de la Junta de Alimentos y Nutrición del Instituto de Medicina de las Academias Nacionales, la Guía de Alimentación Diaria de California de 2008, y las Guías Alimentarias 2010 para los estadounidenses.

platos fuertes (desayuno, almuerzo y comida) y dos (2) refrigerios, uno en la mañana y otro en la tarde¹⁸⁴.

Advertidas estas dos experiencias sobre regulación de la alimentación en los establecimientos penitenciarios, se establece la necesidad de desarrollar lineamientos generales que atiendan las necesidades nutricionales de las personas privadas de la libertad, de tal forma que su derecho a la alimentación esté resguardado.

Será entonces al Ministerio de Salud y Protección Social a quien compete identificar los patrones de acción que permitan ofrecer condiciones alimenticias saludables a los internos, determinando las cantidades y composición de las porciones que ellos precisen para su bienestar. Lo anterior atendiendo un enfoque diferencial que consagre particularidades médicas importantes y grupos de especial protección constitucional, cuya igualdad dependa del factor alimenticio.

Una vez efectuados los lineamientos sobre alimentación en las cárceles colombianas, éstos deberán ser acogidos por la generalidad de los establecimientos penitenciarios, sin importar si los alimentos son suministrados a través de la contratación con empresas particulares, que deberán ceñirse a los lineamientos del Ministerio.

En el caso de los niños que, nacidos en la prisión o presentes en ella con ocasión de la lactancia, para efectos de la alimentación, como de los demás factores de su desarrollo deberá hacer presencia el programa de la Presidencia de la República, De Cero a Siempre, que deberá implementar (i) la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia De Cero a Siempre y (ii) el Esquema de los Primeros Mil Días de Vida, conforme corresponda. Con apoyo de este programa el Ministerio de Salud y la Protección Social fijará los parámetros alimentarios y nutricionales generales para los neonatos y los bebés a cargo del establecimiento penitenciario.

168. Otro asunto que merece regulación por parte del Ministerio de Salud y Protección Social es el relacionado con el tratamiento y el suministro de los alimentos, en la medida en que estos procesos deben garantizar su conservación y la higiene en todo el proceso de manipulación que conlleva la recepción y preparación de la comida de los internos, como en el procedimiento de suministro.

De tal modo, el Ministerio deberá consolidar unos protocolos de tratamiento de alimentos que establezcan la forma clara las reglas que deberán seguir los establecimientos penitenciarios en la materia, estableciendo además los indicadores que ayuden a la evaluación de la corrección de los procedimientos asociados a la alimentación.

¹⁸⁴ Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres de Bogotá D.C. Resolución 1806 de 2011. "Por medio del cual se adopta el nuevo Reglamento de Régimen Interno de la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres de Bogotá D.C."

i. Imposibilidad de visitas conyugales en condiciones de intimidad y dignidad.

169. De conformidad con el precedente constitucional la visita conyugal o íntima es un derecho fundamental de la persona privada de la libertad, asociado con la libertad sexual y reproductiva que le asiste¹⁸⁵. Si bien no es absoluto y debe condicionarse por las particularidades propias de la reclusión, en cuanto a frecuencias y espacios para su desarrollo, debe asegurarse que tenga lugar en condiciones dignas.

Esta Corporación, en **Sentencia T-815 de 2013**, estableció las garantías que comprometen al Estado, sobre el particular, orientadas a que la visita íntima se efectúe en condiciones de:

*“(...) i) (...) **privacidad** se refiere a que no exista ningún tipo de intromisión por parte de personas ajenas a la visita íntima. La visita íntima debe contener aislamiento sonoro; ii) (...) **seguridad** que la autoridad carcelaria garantice el orden, la vigilancia y el respeto por el desarrollo de la visita; iii) (...) **higiene** indica el permanente aseo y limpieza de todos los elementos disponibles en la visita íntima; iv) (...) **espacio** se circunscribe a una visita íntima sin condiciones de hacinamiento, en la cual se puedan acomodar dignamente dos personas sin importar su orientación sexual; v) **mobiliario** significa que la autoridad carcelaria deberá proveer por cada visita íntima una cama y ropa de cama que deberá ser mantenida y mudada con regularidad a fin de asegurar su limpieza, en su defecto, se deberá permitir que cada recluso ingrese su propia ropa de cama; vi) el **acceso a agua potable** conlleva el derecho que le asiste a la pareja al suministro permanente de agua potable durante la visita íntima; vii) **uso de preservativos** comprende el suministro de mínimo dos (2) preservativos por interno/a los días en que tenga lugar la misma y –sic–; viii) **instalaciones sanitarias** implica el acceso a un sanitario y a un lavatorio con agua para que tanto las personas privadas de la libertad como sus visitantes puedan satisfacer sus necesidades naturales en el momento oportuno, en forma aseada y decente.*

Supone lo anterior la disposición de un conjunto de celdas adecuadas para el desarrollo de las visitas íntimas de los internos, cuyo metraje deberá corresponder al alojamiento de una persona en reclusión conjunta, lo cual implica que como mínimo debe alcanzar los 3,4 m².

En cuanto a la cantidad de celdas y a la duración de los encuentros, conviene reseñar los parámetros establecidos tiempo atrás por esta Corte, mediante la sentencia antes referenciada:

“Un supuesto escenario ideal en el caso de mantenerse los 3.164 internos con una hora para la visita íntima durante una vez al mes,

¹⁸⁵ Para una aproximación cronológica amplia sobre el tema véase Sentencia T-815 de 2013.

debería considerarse lo siguiente: dividir el grupo total de reclusos en cuatro grupos diferentes (uno por cada fin de semana del mes) lo cual involucraría 791 reclusos con acceso a visita conyugal por fin de semana; destinándose una jordana de 8 horas para visitas durante el día domingo implica una demanda mínima de 100 celdas y, por ende, se requeriría la construcción de al menos 80 celdas adicionales para garantizar condiciones normales de vista íntima en ese supuesto o fórmula de turnos”.

Conforme tales derroteros puede extraerse la siguiente fórmula que servirá como guía de acción a la administración, que como en los casos señalados en este apartado, podrá maniobrar entre el número de reclusos, la infraestructura y la gestión administrativa de la misma.

Cabe aclarar que aun cuando en la sentencia en comento se determinó que las personas que pueden hacer uso de una misma celda en un día destinado para visita conyugal (8 horas) es de una por hora, para un total de 8, si se tiene en cuenta un lapso destinado para la higienización del lugar entre cada uno de los encuentros, que bien podría ser de 15 minutos, el número de personas se reduce, implicando una ampliación de la jornada o la creación de más lugares, como se verá.

Para la determinación de las celdas destinadas a la visita íntima deberá establecerse el sistema de turnos, y la habilitación de las celdas, en forma tal que, conforme lo señalado en el artículo 29 del Acuerdo 0011 de 1995 del Consejo Directivo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC-, cada uno de los internos, que así lo solicite, pueda tener un encuentro íntimo una vez al mes.

De tal modo, considerando la periodicidad mensual de la visita íntima y su duración de 1 hora, se determinará el número de celdas necesarias así: si el número de personas que en una jornada de 8 horas de uso de una celda es de 6, con intervalos de 15 minutos para la higienización del lugar, ello implica que el número de personas que usan una sola celda sea de 48, teniendo por días habilitados para su uso 2 días por 4 semanas del mes. Así cada 48 personas con solicitud de visita íntima, debe haber una celda disponible.

Las personas interesadas en la visita íntima deben contar, como se aludió en la **Sentencia T-815 de 2013**, con *“preservativos [lo cual] comprende el suministro de mínimo dos (2) preservativos por interno/a los días en que tenga lugar la misma”*¹⁸⁶. Ahora bien en los establecimientos penitenciarios

¹⁸⁶ Sentencia T-815 de 2013. M.P. Alberto Rojas Ríos “(...) una visita íntima que tenga lugar sin los anteriores condicionamientos mínimos vulnera los principios rectores de cualquier regulación carcelaria. Es decir, cuando una visita íntima no comprende factores como privacidad, seguridad, higiene, espacio, mobiliario, acceso a agua potable, uso de preservativos e instalaciones sanitarias vulnera las garantías constitucionales, los derechos humanos y el principio de dignidad humana (...). // Así, i) la privacidad se refiere a que no exista ningún tipo de intromisión por parte de personas ajenas a la visita íntima. La visita íntima debe contener aislamiento sonoro; ii) la seguridad que la autoridad carcelaria garantice el orden, la vigilancia y el respeto por el desarrollo de la visita; iii) la higiene indica el permanente aseo y limpieza de todos los elementos disponibles en la visita íntima; iv) el espacio se circunscribe a una visita íntima sin condiciones de hacinamiento, en la cual se puedan acomodar dignamente dos personas sin importar su

femeninos deberán ofrecerse los demás métodos anticonceptivos a los que médicamente puedan acceder las reclusas, a través de un programa de salud sexual y reproductiva.

j. El reducido número de guardias, en relación con el alto número de reclusos, en aumento.

170. Sobre el tema de la proporción entre el número de guardias y el número de reclusos existente en el interior de las cárceles del país, no existe un referente técnico que permita establecer con un amplio grado de certeza los parámetros de adecuación de este aspecto de la vida carcelaria.

La preocupación por este aspecto resulta vital en la medida en que permite o restringe la posibilidad de salvaguardar la integridad física de los internos, e incluso su vida. Además la disciplina que es inherente a la dinámica de la vida carcelaria sólo puede establecerse en la medida en que los guardias no aparezcan simbólica ni realmente disminuidos, en número y capacidad de respuesta, frente a los prisioneros.

En Colombia se distinguen los centros carcelarios por las medidas de seguridad a las que se encuentran sometidas las personas privadas de la libertad en su interior. Teniendo en cuenta la gravedad de la conducta criminal cometida por el recluso y el daño social ocasionado por la misma, se clasifican en establecimientos de mínima, mediana y máxima seguridad, generando necesidades distintas de seguridad en su interior; así mismo las personas detenidas en condición de sindicados deben estar recluidas en particulares condiciones de seguridad, conforme su situación jurídica.

Ante la ausencia de más elementos de juicio que permitan identificar una relación óptima entre el número de guardias y el número de reclusos por establecimiento penitenciario, esta Sala considera oportuno llamar al Estado a que consolide parámetros técnicos y concretos al respecto.

Para tal efecto, una vez más deberá llamarse a la consolidación de un Comité Técnico para la Estructuración de las Normas Técnicas Mínimas de Privación de la Libertad, conformado por la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el INPEC, la USPEC, el Ministerio de Salud y la Protección Social y organizaciones de defensa de los derechos de los presos, llamando como mínimo al Comité Internacional de la Cruz Roja al debate sobre el particular.

orientación sexual; v) mobiliario significa que la autoridad carcelaria deberá proveer por cada visita íntima una cama y ropa de cama que deberá ser mantenida y mudada con regularidad a fin de asegurar su limpieza, en su defecto, se deberá permitir que cada recluso ingrese su propia ropa de cama; vi) el acceso a agua potable conlleva el derecho que le asiste a la pareja al suministro permanente de agua potable durante la visita íntima; vii) uso de preservativos comprende el suministro de mínimo dos (2) preservativos por interno/a los días en que tenga lugar la misma y; viii) instalaciones sanitarias implica el acceso a un sanitario y a un lavatorio con agua para que tanto las personas privadas de la libertad como sus visitantes puedan satisfacer sus necesidades naturales en el momento oportuno, en forma aseada y decente.”

Tal Comité deberá estructurar normas técnicas sobre la seguridad en los establecimientos penitenciarios del país, conforme los requerimientos particulares inherentes a su clasificación como cárceles de mínima, mediana y máxima seguridad, y en ellas, distinguirán las áreas destinadas para la reclusión de los internos sindicados.

La labor de establecimiento de las normas técnicas en seguridad deberá establecer el número de reclusos por guardia que se estima conveniente para conservar la convivencia y la disciplina dentro del establecimiento penitenciario, y los dispositivos con los que cada uno de ellos debe contar para asegurar la tranquilidad, identificando los derroteros y límites para su utilización.

Sentará el Comité referido una serie de propósitos ligados a la función de la privación de la libertad, a la conservación del orden dentro de cada una de las cárceles en Colombia, y a través de ellos trazará objetivos claros de acción, que permitan establecer indicadores para medir la pertinencia o precariedad de las medidas, a través de la evidencia del avance o del estancamiento de los resultados.

Sobre el particular, y con el objetivo de reducir la conflictividad al interior del penal, el Comité deberá tener en cuenta la existencia de mecanismos alternativos de tratamiento de las diferencias, y deberá desarrollar un sistema de ellos que permita conservar la tranquilidad disminuyendo, en alguna medida, la fuerza.

Los indicadores contruidos se incorporarán al seguimiento del ECI, y deben permitir la evaluación de las medidas en cuanto a su impacto, con el fin de establecer su continuidad o la necesidad de su modificación, por parte del Grupo de Seguimiento liderado por la Defensoría del Pueblo.

Informes periódicos

171. Finalmente cabe advertir que cada una de las entidades concernidas en esta sentencia, como en la Sentencia T-388 de 2013, deberá informar con periodicidad trimestral al Grupo de Seguimiento de la Defensoría del Pueblo los avances, retrocesos y obstáculos para la superación del ECI.

A su vez la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio de la Presidencia presentaran, en conjunto, informes semestrales a esta Sala, para que la Corte Constitucional pueda evaluar si asume directamente o, continúa delegando, el seguimiento del Estado de Cosas Inconstitucional declarado frente a la Política Criminal, en los términos expuestos, como en los que fueron previamente consignados en la sentencia en mención.

Órdenes particulares

172. El segundo grupo de órdenes a definir son las que articulan los casos concretos a la estructuralidad del ECI, de tal modo que concretan las protecciones en los actores por virtud de las constataciones sobre los casos individualmente considerados. Se trata de medidas de orden particular, tendientes a conjurar las vulneraciones probadas en las 16 cárceles cuestionadas.

Cabe recordar que el centro de las peticiones de los diversos accionantes, conforme se dejó señalado en la primera parte de estas consideraciones y queda recogido en el cuadro anexo a esta sentencia, se enfocaron en:

- a. El hacinamiento –con las consecuencias directas que acarrea en términos de imposibilidad de descanso nocturno, riesgo epidemiológico, reducidos espacios de movilidad, contaminación visual y auditiva-, frente al cual propusieron impedir el ingreso de más personas privadas de la libertad o el traslado, total o parcial, de la sobrepoblación a otros centros penitenciarios.
- b. Las condiciones sépticas e inhumanas en las cuales se encuentran reclusos, debido principalmente a la deficiente infraestructura y sus efectos en las condiciones sanitarias.
- c. La precariedad de los servicios asistenciales de salud, por falta de oportunidad en la atención, en la prestación de los servicios de salud requeridos, y en la entrega de medicamentos.
- d. La imposibilidad de realizar actividades tendientes a la resocialización o a la redención de la pena, dada la sobrepoblación carcelaria existente, como la alta demanda y ocupación de los mecanismos existentes para ello.
- e. La imposibilidad de diferenciar pabellones y/o trato fáctico y jurídico entre las personas sujetas a medidas de aseguramiento privativas de la libertad y aquellas condenadas.
- f. Las demoras en la evacuación de las solicitudes de redención de penas y libertad condicional, fundada en el hacinamiento y reproductora del mismo.
- g. Falta de acceso al agua potable en forma continua de los internos al interior de los establecimientos carcelarios.
- h. El tratamiento y suministro de alimentos en forma poco higiénica.
- i. La imposibilidad de espacios para visitas conyugales en condiciones de intimidad.

- j. El reducido número de guardias, en relación con el alto número de reclusos, en aumento.

Vistos los documentos probatorios que obran en el proceso, frente a cada uno de los casos se pudo establecer la alarmante situación en que se encuentran los reclusos de cada una de las cárceles acusadas. Ellos reivindican sus derechos y los de la totalidad de los internos que les rodean en cada uno de los establecimientos penitenciarios accionados, intuyendo el carácter estructural del fenómeno; llama la atención que todas las solicitudes de amparo se encuentren orientadas a la adecuación general de las condiciones de reclusión, dejando de lado las peticiones concretas para cada uno de los tutelantes. Solo hay una petición estrictamente individual¹⁸⁷.

Una de las soluciones pretendidas y adoptadas en los amparos objeto de estudio, fue la limitación del ingreso de los detenidos a los centros penitenciarios. Sin embargo, en este momento de la situación carcelaria se encuentra acreditado que el carácter estructural-general de los problemas y de las medidas necesarias para conjurarlos, implica que la liberación de cupos carcelarios en unos establecimientos, o la prohibición de recibir nuevos internos, repercute negativamente en otros aledaños. En la actualidad, esta es una estrategia ineficaz, que se orienta simplemente al traslado de la sobrepoblación, sin solucionar de fondo el problema.

Tales medidas, que restringen el ingreso de personas privadas de la libertad, no pueden ser actualmente avaladas por esta Corporación, en la medida en que constituyen soluciones parciales que frenan el hacinamiento en unas cárceles, en detrimento de otras y de los derechos fundamentales de los reclusos que se encuentren en ellas.

Por lo anterior, no obstante la confirmación de algunas de las decisiones de instancia en los expedientes objeto de estudio, tal confirmación no podrá entenderse, de ninguna manera, sobre aquellas órdenes orientadas a cerrar centros carcelarios, impedir el ingreso de reclusos y a trasladar internos hacia cárceles con menos tasas de sobrepoblación. El decrecimiento de las tasas de sobrepoblación deberá ser el resultado de la armonización de las etapas de la política criminal.

Entretanto, las consecuencias del hacinamiento que puedan contenerse en forma transitoria merecen la intervención inmediata del juez constitucional, con el fin de posibilitar el descanso nocturno apropiado, ante las alarmantes condiciones de algunos de los centros penitenciarios, en las que se observa que los internos deben identificar un lugar para descansar, apropiarse de él y brindarse los medios para su descanso nocturno, en situaciones de alto riesgo y de evidente indignidad¹⁸⁸.

¹⁸⁷ Es el caso del actor de Expediente N°4009989, que reclamó (i) "tener una colchoneta donde poder dormir bien", pues aduce dormir en el baño y disponer para ello de una sola cobija; (ii) "tener una sábana"; y, (iii) "tener un kit de aseo". Cd.1 fl.1. Se encontró que la institución carcelaria, ya había hecho entrega de tales implementos.

¹⁸⁸ A modo de ejemplo, en el Expediente N°3927909 de los CD's que dan cuenta de la Inspección efectuada a la Cárcel Modelo de Bucaramanga, se desprende que muchos de los internos duermen en hamacas

Para tal efecto se dispondrá que el Ministerio de Justicia y del Derecho, a través del INPEC y de la USPEC, proceda a la adecuación de lugares y al suministro de elementos (colchoneta, sábanas, cobija y una almohada) para un óptimo descanso nocturno de los internos de cada una de las cárceles comprometidas en los procesos acumulados sobre los que versa esta sentencia. Ello mientras se estructuran y desarrollan las estrategias de contención del ECI, referidas en el apartado dedicado a las órdenes generales.

Frente a la infraestructura, corresponderá al INPEC, a la USPEC, al Ministerio de Justicia y del Derecho, en el término máximo de seis (6) meses emprender 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. Esas autoridades deberán presentar un informe al término de este periodo y un plan de acción para cubrir las necesidades insatisfechas, en un máximo de dos (2) años para su ejecución total. Así mismo, en forma inmediata, cada uno de los centros carcelarios deberá proceder, a la construcción de sanitarios y duchas para que los internos tengan condiciones dignas de existencia en un lapso no mayor de seis (6) meses.

El reclamo por la descongestión en las solicitudes de libertad condicional o de subrogados penales, merece especial atención en tanto permitiría, en principio la liberación de cupos carcelarios. De tal modo se ordenará a la Defensoría del Pueblo, a través de sus regionales, que en el término de 30 días hábiles a partir de la notificación de esta sentencia, plantee un cronograma para la instauración de *brigadas jurídicas periódicas*, en los 16 establecimientos penitenciarios y carcelarios estudiados en este proceso.

Frente al tratamiento y suministro de alimentos, el INPEC y la USPEC, deberán crear un protocolo al respecto. Para ello contará con un mes, luego del cual habrá de implementarse con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo. Además, ante la imposibilidad de espacios para visitas conyugales en condiciones de intimidad, deberán tomarse las medidas del caso en el lapso no mayor de tres (3) meses, con el concurso de las tres entidades referidas.

Frente al derecho a la salud, el 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, en un término de un año a partir de la notificación de esta sentencia, deberán adecuar las áreas de sanidad de los 16 establecimientos de reclusión bajo estudio, y asegurar que cumplan con las *condiciones mínimas de prestación del servicio de salud* propuestas en el fundamento 90 y 152 de la presente providencia.

En lo que concierne a las demás peticiones contenidas en las acciones de tutela revisadas, deberán aguardar por las medidas generales que, tal como se espera, repercutirán en todo el país.

173. Otras medidas particulares que tendrán lugar, serán aquellas orientadas a involucrar a los municipios de ubicación de los 16 penales analizados, conforme sus competencias y bajo la coordinación del Ministerio del Interior.

Las órdenes particulares, al igual que las generales implican la intervención de la Defensoría del Pueblo, como primera entidad encargada del seguimiento, para conseguir los resultados esperados, y ella deberá, conforme las responsabilidades de las entidades territoriales en materia de atención a internos, estimar su participación presupuestal.

Además la vigilancia del cumplimiento de las órdenes particulares, que conciernen solo los casos de los 16 penales contra los que se instauraron las acciones de tutela objeto de estudio, como se advirtió, se encuentra a cargo de la Procuraduría General de la Nación.

Órdenes sobre cada uno de los casos concretos

174. Por último, han de proferirse órdenes frente a cada caso, lo cual se hará de la siguiente manera:

- En el expediente **T-3927909**, EPMSC Modelo de Bucaramanga. Pabellón cuarto, **CONFIRMARÁ** el fallo proferido el 19 de abril de 2013, por la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior de Bucaramanga, que en su momento confirmó parcialmente el emitido el 4 de marzo de 2013 por el Juzgado 1° de Menores de esa ciudad, que había concedido los derechos a la dignidad humana, la salud y la vida de los reclusos del patio cuarto del EPMSC, Cárcel Modelo de Bucaramanga.
- En el expediente **T-3977802**, EPMSC, Cárcel Modelo de Bucaramanga. Pabellón Quinto, **CONFIRMARÁ** el fallo proferido el 11 de abril de 2013, por el Juzgado 12 Administrativo de Bucaramanga, mediante el cual se ampararon los derechos a la dignidad humana, la salud y la vida digna de los reclusos del patio quinto del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad EPMSC, Cárcel Modelo de Bucaramanga.
- En el expediente **T-3987203**, Cárcel “La 40” de Pereira, **REVOCARÁ** el fallo proferido el 5 de junio de 2013, por la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior de Pereira, que en su momento revocó el proferido el 17 de abril de 2013, por el Juzgado 5° Civil del Circuito de Pereira. En su lugar, se **TUTELARÁN** los derechos a la dignidad humana, la integridad personal, la vida digna y la salud de los reclusos de los patios tercero, cuarto y quinto del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad EPMSC, Cárcel La 40 de Pereira.

- En el expediente **T-3989532**, EPMSC de Santa Rosa de Cabal, **REVOCARÁ** el fallo de segunda instancia, proferido el 17 de junio de 2013, por la Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Pereira, que en su momento revocó el proferido por el Juzgado Civil del Circuito de Santa Rosa de Cabal, el 6 de mayo de 2013. En su lugar, se **TUTELARÁN** los derechos a la dignidad humana, la integridad personal, la vida digna y la salud de los reclusos del EPMSC de Santa Rosa de Cabal.
- En el expediente **T-3989814**, EPMSC El Pedregal de Medellín, **REVOCARÁ** el fallo de segunda instancia, proferido el 31 de mayo de 2013, por la Sala de Decisión Constitucional del Tribunal Superior de Medellín, que en su momento revocó el proferido por el Juzgado 2º Penal del Circuito Especializado de Medellín, el 24 de abril de 2013. En su lugar, se **TUTELARÁN** los derechos a la dignidad humana, la integridad personal, y la salud de los reclusos del Establecimiento Penitenciario y Carcelario El Pedregal.
- En el expediente **T-4009989**, Cárcel Modelo de Bogotá, **CONFIRMARÁ** la decisión proferida el 4 de julio de 2013, por la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, que en su momento confirmó la proferida por el Tribunal Superior de Bogotá, Sala Penal, el 28 de mayo de 2013.
- En el expediente **T-4013558**, Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Cúcuta, **CONFIRMARÁ** la decisión proferida el 14 de junio de 2013 por el Juzgado 2º de familia del Circuito de Cúcuta, que en su momento amparó los derechos invocados.
- En el expediente **T-4034058**, EPMSC de Anserma, **CONFIRMARÁ** el fallo de segunda instancia proferido el 28 de junio de 2013 por la Sala Penal del Tribunal Superior de Manizales, que en su momento confirmó parcialmente el emitido en junio 5 del mismo año por el Juzgado Único Penal del Circuito de Anserma, Caldas, que había concedido el amparo de los derechos a la salud, la dignidad humana, la seguridad social y la resocialización de los accionantes, reclusos del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad EPMSC de Anserma.
- En el expediente **T-4043750**, Cárcel de San Vicente de Chucurí, **CONFIRMARÁ** el fallo proferido el 23 de julio de 2013 por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, que en su momento confirmó el emitido el 27 de mayo del mismo año por la Sala Penal de Tribunal Superior de Bucaramanga, que había concedido el amparo de los derechos a la dignidad humana, la integridad personal, la salud, la intimidad y la vida de los reclusos del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de San Vicente de Chucurí.
- En el expediente **T-4046443**, Cárcel Las Mercedes de Cartago, **REVOCARÁ** el fallo adoptado el 29 de julio de 2013 por la Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Buga, que declaró improcedente el amparo por cosa juzgada que en su momento revocó el proferido por el

Juzgado 2º Civil del Circuito de Cartago, el 31 de mayo de 2013. En su lugar, se **TUTELARÁN** los derechos a la dignidad humana, la integridad personal, y la salud de los reclusos de la Cárcel Las Mercedes de Cartago.

- En el expediente **T-4051730**, EPAMS CAS de Palmira, **CONFIRMARÁ** la decisión proferida el 3 de julio de 2013, por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, que en su momento confirmó la tomada por el Tribunal Superior de Buga, Sala Laboral, el 6 de mayo del mismo año, en la cual se ampararon los derechos de los reclusos.
- En el expediente **T-4063994**, Cárcel el Cunday de Florencia, **CONFIRMARÁ** el fallo proferido el 16 de julio de 2013 por la Sala Penal del Tribunal Superior de Florencia, que en su momento confirmó el emitido en mayo 3 del mismo año por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de esa ciudad, que concedió el amparo de los derechos a la vida, dignidad humana e la integridad física de las reclusas del Pabellón de Mujeres del EPMSC de Florencia.
- En el expediente **T-4074694**, EPAMS de Itagüí, **REVOCARÁ** el fallo proferido el 12 de julio de 2013, por el Tribunal Superior de Medellín, Sala Laboral. En su lugar, se **TUTELARÁN** los derechos a la dignidad humana, la integridad personal, y la salud de los reclusos del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Itagüí.
- En el expediente **T-4075719**, Cárcel Villa Inés de Apartadó, **REVOCARÁ** el fallo proferido el 18 de junio de 2013, por el Juzgado 1º Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Apartadó. En su lugar, se **TUTELARÁN** los derechos a la dignidad humana, la integridad personal, y la salud de los reclusos de la Cárcel Villa Inés de Apartadó.
- En el expediente **T-4076529**, Cárcel La Vega de Sincelejo, **CONFIRMARÁ** el fallo proferido el 25 de julio de 2013 por la Sala Penal del Tribunal Superior de Sincelejo, que en su momento confirmó el emitido el 14 de junio del mismo año por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de ese lugar, que concedió el amparo de los derechos a la dignidad, la integridad personal, la salud, la igualdad y la vida de los reclusos del EPMSC de Sincelejo.
- En el expediente **T-4076646**, EPMSC de Anserma, **CONFIRMARÁ** el fallo proferido el 22 de junio de 2013 por la Sala Penal del Tribunal Superior de Manizales, que en su momento confirmó el emitido el 4 de junio del mismo año por el Juzgado Único Penal del Circuito de Anserma, que concedió el amparo de los derechos a la salud, la vida, la dignidad humana, la seguridad social y la resocialización de los reclusos del EPMSC de Anserma.
- En el expediente **T-4076801**, Cárcel de Roldanillo, **CONFIRMARÁ** el fallo proferido el 12 de agosto de 2013 por la Sala de Decisión Constitucional del Tribunal Superior de Buga, que en su momento

confirmó el emitido el 24 de junio del mismo año por el Juzgado Penal del Circuito de Roldanillo, que concedió el amparo de los derechos a la salud y la vida de los reclusos del EPMSC de San Sebastián, Roldanillo.

- En el expediente **T-4694329**, Cárcel de Villavicencio, **REVOCARÁ** el fallo proferido por el Juzgado 3° de Familia del Circuito de Villavicencio el 17 de septiembre de 2014. En su lugar, se **TUTELARÁN** los derechos invocados por los reclusos de la Cárcel de Villavicencio.

175. Cabe recordar que el amparo que se confirma o se concede, según sea el caso, no puede entenderse avalado por esta Corte en (i) órdenes de traslado de presos, u (ii) órdenes orientadas a la prohibición o limitación del ingreso de presos a los diversos centros de reclusión acusados.

176. Con todo, 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, sin perjuicio de la vigilancia preventiva de la Procuraduría General de la Nación, como se dejó planteado en el fundamento jurídico 106.

177. En mérito de todo lo expuesto, la Sala Quinta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional,

RESUELVE

PRIMERO: LEVANTAR la suspensión de términos, decretada mediante auto del 20 de mayo de 2015.

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

TERCERO: DECLARAR que la Política Criminal colombiana ha sido reactiva, populista, poco reflexiva, volátil, incoherente y subordinada a la política de seguridad. Así mismo, que el manejo histórico de la Política Criminal en el país ha contribuido a perpetuar la violación masiva de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad e impide, en la actualidad, lograr el fin resocializador de la pena.

Órdenes frente a los casos concretos

CUARTO: En el expediente **T-3927909**, EPMSC Modelo de Bucaramanga. Pabellón cuarto, **CONFIRMAR** el fallo proferido el 19 de abril de 2013, por la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior de Bucaramanga, que en su momento confirmó parcialmente el emitido el 4 de marzo de 2013 por el Juzgado 1° de Menores de esa ciudad, que había concedido los derechos a la dignidad humana, la salud y la vida de los reclusos del patio cuarto del EPMSC, Cárcel Modelo de Bucaramanga.

QUINTO: En el expediente **T-3977802**, EPMSC, Cárcel Modelo de Bucaramanga. Pabellón Quinto, **CONFIRMAR** el fallo proferido el 11 de abril de 2013, por el Juzgado 12 Administrativo de Bucaramanga, mediante el cual se ampararon los derechos a la dignidad humana, la salud y la vida digna de los reclusos del patio quinto del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad EPMSC, Cárcel Modelo de Bucaramanga.

SEXTO: En el expediente **T-3987203**, Cárcel “La 40” de Pereira, **REVOCAR** el fallo proferido el 5 de junio de 2013, por la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior de Pereira, que en su momento revocó el proferido el 17 de abril de 2013, por el Juzgado 5° Civil del Circuito de Pereira. En su lugar, **TUTELAR** los derechos a la dignidad humana, la integridad personal, la vida digna y la salud de los reclusos de los patios tercero, cuarto y quinto del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad EPMSC, Cárcel La 40 de Pereira.

SÉPTIMO: En el expediente **T-3989532**, EPMSC de Santa Rosa de Cabal, **REVOCAR** el fallo de segunda instancia, proferido el 17 de junio de 2013, por la Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Pereira, que en su momento revocó el proferido por el Juzgado Civil del Circuito de Santa Rosa de Cabal, el 6 de mayo de 2013. En su lugar, **TUTELAR** los derechos a la dignidad humana, la integridad personal, la vida digna y la salud de los reclusos del EPMSC de Santa Rosa de Cabal.

OCTAVO: En el expediente **T-3989814**, EPMSC El Pedregal de Medellín, **REVOCAR** el fallo de segunda instancia, proferido el 31 de mayo de 2013, por la Sala de Decisión Constitucional del Tribunal Superior de Medellín, que en su momento revocó el proferido por el Juzgado 2° Penal del Circuito Especializado de Medellín, el 24 de abril de 2013. En su lugar, **TUTELAR** los derechos a la dignidad humana, la integridad personal, y la salud de los reclusos del Establecimiento Penitenciario y Carcelario El Pedregal.

NOVENO: En el expediente **T-4009989**, Cárcel Modelo de Bogotá, **CONFIRMAR** la decisión proferida el 4 de julio de 2013, por la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, que en su momento confirmó la proferida por el Tribunal Superior de Bogotá, Sala Penal, el 28 de mayo de 2013.

DÉCIMO: En el expediente **T-4013558**, Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Cúcuta, **CONFIRMAR** la decisión proferida el 14 de junio de 2013 por el Juzgado 2° de Familia del Circuito de Cúcuta, que en su momento amparó los derechos invocados.

DÉCIMO PRIMERO: En el expediente **T-4034058**, EPMSC de Anserma, **CONFIRMAR** el fallo de segunda instancia proferido el 28 de junio de 2013 por la Sala Penal del Tribunal Superior de Manizales, que en su momento confirmó parcialmente el emitido el 5 de junio del mismo año por el Juzgado Único Penal del Circuito de Anserma, Caldas, que había concedido el amparo de los derechos a la salud, la dignidad humana, la seguridad social y la

resocialización de los accionantes, reclusos del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad EPMSC de Anserma.

DÉCIMO SEGUNDO: En el expediente **T-4043750**, Cárcel de San Vicente de Chucurí, **CONFIRMAR** el fallo proferido el 23 de julio de 2013 por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, que en su momento confirmó el emitido el 27 de mayo del mismo año por la Sala Penal de Tribunal Superior de Bucaramanga, que había concedido el amparo de los derechos a la dignidad humana, la integridad personal, la salud, la intimidad y la vida de los reclusos del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de San Vicente de Chucurí.

DÉCIMO TERCERO: En el expediente **T-4046443**, Cárcel Las Mercedes de Cartago, **REVOCAR** el fallo adoptado el 29 de julio de 2013 por la Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Buga, que declaró improcedente el amparo por cosa juzgada que en su momento revocó el proferido por el Juzgado 2° Civil del Circuito de Cartago, el 31 de mayo de 2013. En su lugar, **TUTELAR** los derechos a la dignidad humana, la integridad personal, y la salud de los reclusos de la Cárcel Las Mercedes de Cartago.

DÉCIMO CUARTO: En el expediente **T-4051730**, EPAMS CAS de Palmira, **CONFIRMAR** la decisión proferida el 3 de julio de 2013, por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, que en su momento confirmó la tomada por el Tribunal Superior de Buga, Sala Laboral, el 6 de mayo del mismo año, en la cual se ampararon los derechos de los reclusos.

DÉCIMO QUINTO: En el expediente **T-4063994**, Cárcel el Cunday de Florencia, **CONFIRMAR** el fallo proferido el 16 de julio de 2013 por la Sala Penal del Tribunal Superior de Florencia, que en su momento confirmó el emitido en mayo 3 del mismo año por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de esa ciudad, que concedió el amparo de los derechos a la vida, dignidad humana e la integridad física de las reclusas del Pabellón de Mujeres del EPMSC de Florencia.

DÉCIMO SEXTO: En el expediente **T-4074694**, EPAMS de Itagüí, **REVOCAR** el fallo proferido el 12 de julio de 2013, por el Tribunal Superior de Medellín, Sala Laboral. En su lugar, **TUTELAR** los derechos a la dignidad humana, la integridad personal, y la salud de los reclusos del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Itagüí.

DÉCIMO SÉPTIMO: En el expediente **T-4075719**, Cárcel Villa Inés de Apartadó, **REVOCAR** el fallo proferido el 18 de junio de 2013, por el Juzgado 1° Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Apartadó. En su lugar, **TUTELAR** los derechos a la dignidad humana, la integridad personal, y la salud de los reclusos de la Cárcel Villa Inés de Apartadó.

DÉCIMO OCTAVO: En el expediente **T-4076529**, Cárcel La Vega de Sincelejo **CONFIRMAR** el fallo proferido el 25 de julio de 2013 por la Sala Penal del Tribunal Superior de Sincelejo, que en su momento confirmó el

emitido el 14 de junio del mismo año por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de ese lugar, que concedió el amparo de los derechos a la dignidad, la integridad personal, la salud, la igualdad y la vida de los reclusos del EPMSC de Sincelejo.

DÉCIMO NOVENO: En el expediente **T-4076646**, EPMSC de Anserma, **CONFIRMAR** el fallo proferido el 22 de junio de 2013 por la Sala Penal del Tribunal Superior de Manizales, que en su momento confirmó el emitido el 4 de junio del mismo año por el Juzgado Único Penal del Circuito de Anserma, que concedió el amparo de los derechos a la salud, la vida, la dignidad humana, la seguridad social y la resocialización de los reclusos del EPMSC de Anserma.

VIGÉSIMO: En el expediente **T-4076801**, Cárcel de Roldanillo, **CONFIRMAR** el fallo proferido el 12 de agosto de 2013 por la Sala de Decisión Constitucional del Tribunal Superior de Buga, que en su momento confirmó el emitido el 24 de junio del mismo año por el Juzgado Penal del Circuito de Roldanillo, que concedió el amparo de los derechos a la salud y la vida de los reclusos del EPMSC de San Sebastián, Roldanillo.

VIGÉSIMO PRIMERO: En el expediente **T-4694329**, Cárcel de Villavicencio, **REVOCAR** el fallo proferido por el Juzgado 3° de Familia del Circuito de Villavicencio el 17 de septiembre de 2014. En su lugar, **TUTELAR** los derechos invocados por los reclusos de la Cárcel de Villavicencio.

Órdenes generales

VIGÉSIMO SEGUNDO: Como consecuencia de la reiteración del Estado de Cosas Inconstitucional declarado en la Sentencia T-388 de 2013, se proferirán las siguientes medidas generales:

1. **ORDENAR** al Congreso de la República que, dentro del ámbito de sus competencias y respetando su libertad de configuración normativa, de aplicación al *estándar constitucional mínimo de una política criminal respetuosa de los derechos humanos*, referido en los fundamentos 50 a 66 de esta sentencia, cuando se propongan, inicien o tramiten proyectos de ley o actos legislativos que incidan en la formulación y diseño de la Política Criminal, en el funcionamiento del Sistema de Justicia Penal y/o en el funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario.
2. **ORDENAR** al Congreso de la República que, dentro del ámbito de sus competencias y respetando su libertad de configuración del derecho, de aplicación a lo dispuesto en los artículos 3°, numeral 6°, y 18 del Decreto 2055 de 2014, en el sentido de contar con el *concepto previo del Comité Técnico Científico del Consejo Superior de Política Criminal*, para iniciar el trámite de proyectos de ley o actos legislativos que incidan en la política criminal y en el funcionamiento del Sistema de Justicia Penal.

3. **ORDENAR** al Gobierno Nacional, por intermedio del Ministro de Justicia y del Derecho que, dentro del ámbito de sus competencias de aplicación al *estándar constitucional mínimo de una política criminal respetuosa de los derechos humanos*, referido en los fundamentos 50 a 66 de esta sentencia, cuando se propongan, inicien o tramiten proyectos de ley o actos legislativos que incidan en la formulación y diseño de la Política Criminal, en el funcionamiento del Sistema de Justicia Penal y/o en el funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario.
4. **INSTAR** al Presidente de la República, a través de la Secretaría Jurídica de la Presidencia para que, dentro del ámbito de sus competencias constitucionales y legales, objete los proyectos de ley o actos legislativos que no superen el referido *estándar constitucional mínimo de una política criminal respetuosa de los derechos humanos*.
5. **ORDENAR** a la Fiscalía General de la Nación, por intermedio de su representante legal o de quien haga sus veces, que, dentro del ámbito de sus competencias de aplicación ineludible al *estándar constitucional mínimo que debe cumplir una política criminal respetuosa de los derechos humanos*, referido en los fundamentos 50 a 66 de esta sentencia, cuando se propongan, inicien o tramiten proyectos de ley o actos legislativos que incidan en la formulación y diseño de la Política Criminal, en el funcionamiento del Sistema de Justicia Penal y/o en el funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario.
6. **ORDENAR** al Ministerio de la Presidencia, por intermedio de su representante legal o de quien haga sus veces, que, dentro del ámbito de sus competencias difunda entre las autoridades concernidas en todas las fases de la política criminal el *estándar constitucional mínimo que debe cumplir una política criminal respetuosa de los derechos humanos*, referido en los fundamentos 50 a 66 de esta sentencia, cuando se propongan, inicien o tramiten proyectos de ley o actos legislativos que incidan en la formulación y diseño de la Política Criminal, en el funcionamiento del Sistema de Justicia Penal y/o en el funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario.
7. **ORDENAR** al Gobierno Nacional, por intermedio del Ministro de Justicia y del Derecho que, dentro del ámbito de sus competencias constitucionales y legales, emprenda todas las acciones necesarias para dar mayor viabilidad financiera e institucional al Consejo Superior de Política Criminal y a sus instancias técnicas, con el fin de que éste de cumplimiento a las todas funciones que le fueron asignadas mediante el Decreto 2055 de 2014, en el marco de el *estándar constitucional mínimo que debe cumplir una política criminal respetuosa de los derechos humanos*, referido en los fundamentos 50 a 66 de esta sentencia. Para efectos de lo anterior deberá diseñar un plan concreto y un cronograma de acción en el término de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta decisión.

8. **EXHORTAR** al Congreso de la República, al Gobierno Nacional y a la Fiscalía General de la Nación, por intermedio de sus representantes legales o quienes hagan sus veces, para que dentro del ámbito de sus competencias y si aún no lo han realizado, promuevan la creación, implementación y/o ejecución de *un sistema amplio de penas y medidas de aseguramiento alternativas a la privación de la libertad*.
9. **ORDENAR** al Gobierno Nacional, por intermedio del Ministro de Justicia y del Derecho que, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, estructure una política pública de concientización ciudadana, con vocación de permanencia, sobre los fines del derecho penal y de la pena privativa de la libertad, orientado al reconocimiento de alternativas sancionatorias, a la sensibilización sobre la importancia del derecho a la libertad y al reconocimiento de las limitaciones de la prisión para la resocialización, en las condiciones actuales de desconocimiento de derechos de los reclusos.
10. **ORDENAR** al Ministerio de Justicia y del Derecho que, en el término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, emprenda las acciones para la creación de un sistema de información unificado, serio y confiable sobre Política Criminal. Este *sistema de información* deberá seguir los parámetros definidos en los fundamentos 81, 82 y 109 de la presente sentencia. Así mismo deberá priorizar los siguientes aspectos:
 - A. Crear estadísticas y bases de datos unificadas, serias y confiables sobre la criminalidad en el país, que permitan proponer soluciones y medir resultados.
 - B. Crear un sistema de medición del impacto, que las leyes y reformas en materia de política criminal, tienen sobre el Sistema Penitenciario y Carcelario.
 - C. Crear bases de datos y estadísticas unificadas, serias y confiables sobre la aplicación de la detención preventiva en el país.
 - D. Realizar una revisión sobre la fiabilidad de la información relacionada con la creación y adecuación de cupos carcelarios, con el fin de determinar cuántos cupos cumplen las condiciones mínimas.
11. **EXHORTAR** al Congreso de la República, al Ministerio de Justicia y del Derecho a revisar el sistema de tasación de las penas en la legislación actual, con el fin de identificar las incoherencias e inconsistencias del mismo, de acuerdo con el principio de proporcionalidad de la pena, y tomar los correctivos del caso. Lo anterior una vez establecido el Sistema de Información sobre la Política Criminal del que tratan los fundamentos 81, 82 y 109 de esta sentencia, en el que necesariamente deberán apoyarse para efectos de sacar conclusiones y presentar soluciones.
12. **ORDENAR** al Gobierno Nacional, por intermedio del Ministro de Justicia y del Derecho que cree *una instancia técnica de carácter permanente* con la función (i) de consolidar un Sistema de información sobre la Política

Criminal, serio y confiable, (ii) de establecer los mecanismos de incorporación de la información por parte de las entidades con injerencia en la política criminal, en cualquiera de sus fases, (iii) de diseñar los mecanismos de acceso a la información y (iv) de hacer una valoración y retroalimentación periódica de los resultados de dicho Sistema de Información, con el fin de potenciar sus resultados y solucionar los problemas que pueda implicar su desarrollo. El proceso de diseño de la base de datos y de los mecanismos previstos para el flujo constante de información, deberá efectuarse en un lapso de seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta providencia.

13. **ORDENAR** al INPEC que, en coordinación con la USPEC, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Departamento Nacional de Planeación y el Consejo Superior de Política Criminal, elabore un *plan integral de programas y actividades de resocialización*, tendiente a garantizar el fin primordial de la pena en todos los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país. Dicho plan deberá tener en cuenta los parámetros fijados en los fundamentos 57 y 155 de esta sentencia. Adicionalmente, deberá fijar fases y plazos de implementación y ejecución, con el objetivo de medir resultados graduales, y en todo caso, dichos plazos no podrán superar el término de dos (2) años contados a partir de la notificación de esta sentencia.
14. **ORDENAR** al Consejo Superior de la Judicatura y al Ministerio de Justicia y del Derecho que bajo la coordinación de la Defensoría del Pueblo, en el término de dos (2) meses contados partir de la notificación de esta sentencia, emprenda todas las acciones necesarias para diseñar un cronograma de implementación de las *brigadas jurídicas periódicas* en los establecimientos de reclusión del país. Para tal efecto, deberá, entre otras: i) coordinar a los consultorios jurídicos de las Universidades del país, con el fin de lograr su participación en la realización de las brigadas jurídicas; ii) coordinar el trabajo de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad para que concedan, a quienes corresponde, los beneficios establecidos en la ley, y para que las solicitudes se resuelvan a la mayor brevedad posible; y iii) en caso de ser necesario, crear cargos de descongestión para tal efecto.
15. **ORDENAR** al Consejo Superior de la Judicatura y al Ministerio de Justicia y del Derecho que bajo la coordinación de la Defensoría del Pueblo, en el término los cuatro (4) meses contados partir de la notificación de esta sentencia, emprenda todas las acciones necesarias para implementar brigadas jurídicas en los 16 establecimientos de reclusión accionados en los procesos acumulados.
16. **ORDENAR** al Consejo Superior de la Judicatura y al Ministerio de Justicia y del Derecho que, en el término de cuatro (4) meses siguientes a la notificación de esta decisión, bajo la coordinación de la Defensoría del Pueblo, recoja la información necesaria sobre las necesidades de información, acción y gestión que implican las *brigadas jurídicas*, para

implementarlas en todos los establecimientos penitenciarios del país con base en el Sistema de Información, que deberá precisar las circunstancias y posibilidades jurídicas de los reclusos.

17. **ORDENAR** a la Defensoría del Pueblo la conformación del Comité Interdisciplinario de que trata la primera parte del fundamento jurídico 107, para que despliegue las actividades de diagnóstico y constitución de la línea base referida allí mismo. Para efectos de la conformación de dicha institución se confiere un término de treinta (30) días; para el despliegue de su labor, se confiere el término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia.
18. **ORDENAR** al Comité Interdisciplinario creado por virtud del numeral anterior que, en caso de presentarse circunstancias que imposibiliten técnicamente el cumplimiento de las órdenes emitidas en esta sentencia, lo informe a esta Sala de Revisión, para efecto de evaluar la situación.
19. **ORDENAR** al Comité Interdisciplinario, creado por virtud del numeral 16 de esta orden, que analice técnicamente las necesidades que se verifican en las cárceles del país, y cubra cada uno de los aspectos relacionados con los problemas de reclusión identificados. Lo anterior hasta consolidar una Norma Técnica sobre la Privación de la Libertad en Colombia, la cual deberán observar las entidades involucradas en todas las fases de la Política Criminal. Para ello se confiere el término de nueve (9) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia.
20. **ORDENAR** al INPEC, a la USPEC y al Ministerio de Justicia y del Derecho, por intermedio de sus representantes legales o quienes hagan sus veces, que en el término de quince (15) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia, rehagan las bases de datos y estadísticas respecto de la capacidad real de los establecimientos de reclusión en el país, teniendo en cuenta que sólo puede contar cupos que cumplan con las *condiciones mínimas de subsistencia digna y humana* propuestas en la presente providencia y validadas, transformadas o identificadas por el Comité Interdisciplinario. Lo anterior, con el objetivo de establecer cuál es el nivel real de hacinamiento si se tiene en cuenta el referido estándar.
21. **ORDENAR** al INPEC, a la USPEC, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Departamento Nacional de Planeación, por intermedio de sus representantes legales o quienes hagan sus veces, que en un término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta decisión, ajusten todos los proyectos que se estén ejecutando o implementando a las *condiciones mínimas de subsistencia digna y humana* propuestas en la presente providencia.
22. **ORDENAR** al Gobierno Nacional que a través de sus Ministros conforme sea la materia abordada, en un término de tres (3) meses posteriores a la identificación de las *condiciones mínimas de subsistencia digna y*

humana propuestas en la presente providencia, se regule cada aspecto de la vida carcelaria, integrándolas, como mecanismo de orientación para cada uno de los centros de reclusión y como garantía de condiciones dignas de reclusión para las personas privadas de la libertad. Los lineamientos normativos que surjan del ejercicio anterior podrán ser compilados por el Ministro de la Presidencia, para evitar la dispersión regulatoria en la materia.

De cualquier modo, las regulaciones de las que trata el acápite de órdenes generales, que se encuentran a cargo del Ministerio de Salud, deberán consolidarse provisionalmente durante los tres (3) meses posteriores a la notificación de esta sentencia, habida cuenta de que de esa labor pende la actuación de los demás actores de la política criminal, en su fase terciaria.

23. **ORDENAR** al INPEC, a la USPEC, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Departamento Nacional de Planeación, por intermedio de sus representantes legales o quienes hagan sus veces, que en un término de dos (2) meses a partir del enteramiento de la expedición de los lineamientos a cargo del Gobierno Nacional, adecúen todos los proyectos que se estén ejecutando o implementando, relacionados con la *adecuación y refacción de nuevos cupos dentro de los establecimientos carcelarios y penitenciarios en funcionamiento*, para que se cumplan con las *condiciones mínimas de subsistencia digna y humana* propuestas en la presente providencia.
24. **ORDENAR** al INPEC, a la USPEC, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Departamento Nacional de Planeación, por intermedio de sus representantes legales o quienes hagan sus veces, que en adelante se aseguren de que todos los proyectos y diseños en infraestructura carcelaria y penitenciaria, cumplan de manera obligatoria con las *condiciones mínimas de subsistencia digna y humana* propuestas en la presente providencia y/o con aquellas que compile el Gobierno Nacional en cumplimiento del numeral 22 de las órdenes generales. Los proyectos que no satisfagan tales condiciones, no podrán ser ejecutados. Esas condiciones mínimas deberán consagrarse como requisitos previos para la aprobación de proyectos.
25. **ORDENAR** a la USPEC, por intermedio de su representante legal o quien haga sus veces, que emprenda todas las acciones necesarias para que, en un término no superior a un (1) año contado a partir de la notificación de esta sentencia, las inversiones de toda índole se *focalicen* no sólo en la construcción de cupos, sino además en la *satisfacción de otras necesidades de los reclusos*, en especial, las relacionadas con la adecuada prestación de los servicios de agua potable, salud, alimentación y programas de resocialización.
26. **ORDENAR** al INPEC, a la USPEC, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Departamento Nacional de Planeación, por intermedio de sus representantes legales o quienes hagan sus veces, que continúen tomando

todas las medidas necesarias para lograr una adecuada prestación del servicio de salud al interior de los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país. En especial, las acciones encaminadas a diversificar las Empresas Promotoras de Salud y a la instauración de brigadas médicas en los centros de reclusión, deberán implementarse en un término no superior a un (1) año contado a partir de la notificación de la presente providencia. Lo anterior de conformidad con la regulación que haga el Ministerio de Salud y Protección Social.

27. **ORDENAR** al Ministerio de la Presidencia de la República que asuma la articulación de las distintas entidades administrativas y los diferentes entes territoriales, diseñando una estrategia al respecto en el término de los diez (10) días siguientes a la notificación de la esta sentencia.
28. **ORDENAR** a la Defensoría del Pueblo que, en el término de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la esta sentencia, cree el ***Grupo de Seguimiento*** al cumplimiento de las órdenes generales y particulares proferidas en esta sentencia, conforme lo señalado en el fundamento jurídico 105.

Deberá informar con periodicidad semestral a esta Corporación sobre la evolución (aciertos, desaciertos y dificultades) de la estrategia de superación del Estado de Cosas Inconstitucional, y de su impacto en el goce de los derechos de las personas privadas de la libertad.

29. **ORDENAR** a la Procuraduría General de la Nación, que en el término de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta sentencia, proceda a adelantar las gestiones necesarias para emprender y desarrollar su función preventiva de vigilancia del cumplimiento de este fallo.
30. **ORDENAR** al Ministerio de la Presidencia de la República, a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación, que a través de sus representantes legales, en el término de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta providencia, extracten las responsabilidades locales y nacionales emanadas de esta providencia, como los objetivos de la superación del ECI en cada uno de los problemas identificados, para establecer la participación de todas las entidades involucradas, de conformidad con las competencias constitucionales y legales que deban asumir. A cada una de éstas se le comunicará su rol en la superación del ECI, y podrán presentar objeciones asociadas únicamente con el contenido de esta providencia o con sus competencias; las tres entidades que lideran el proceso considerarán los fundamentos expuestos y adoptarán una decisión. Así quedará circunscrito el marco del seguimiento al cumplimiento de esta sentencia.

La Defensoría del Pueblo, como líder del seguimiento, asegurará que no haya elemento abordado en esta providencia sin responsabilidad estatal. En el evento en que deban concurrir varias entidades a la solución de

alguno de los problemas planteados, el Ministerio de la Presidencia asumirá su articulación.

Para diseñar la estrategia de seguimiento al cumplimiento de esta sentencia, en los términos referidos, se confiere el término de tres (3) meses, contabilizados desde la notificación de esta providencia judicial.

31. INVITAR a la delegación del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en Colombia, y a las Universidades Nacional de Colombia, EAFIT, y de los Andes, para que acompañen a la Defensoría del Pueblo en los procesos de (i) fijación de las *Normas Técnicas sobre la Privación de la Libertad*; (ii) seguimiento y evaluación de su cumplimiento en el territorio nacional; y (iii) retroalimentación y reestructuración de los mismos.

32. FACULTAR a la Defensoría del Pueblo, para que convoque a personas, naturales o jurídicas, que por su experticia en el tema puedan contribuir técnicamente al proceso de seguimiento que efectuará a través del Grupo conformado para ello.

33. ORDENAR al Ministerio de Justicia y del Derecho, en asocio con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, que en el término de los cuatro (4) meses siguientes a la consolidación de la primera versión del sistema de información creado en el numeral 10 de las órdenes generales, proceda a adecuar el dominio web www.politicacriminal.gov.co para la publicidad e interoperabilidad de dicha información entre las entidades involucradas en la superación del ECI. Aquella información objeto de reserva legal y la que contenga datos sensibles de la órbita de la intimidad personal de las personas privadas de la libertad, deberá manejarse a través de usuarios privados, que permitan su consulta exclusivamente a aquellos funcionarios habilitados para ella.

El dominio web, además, deberá exhibir esquemáticamente las decisiones de esta Corporación, identificando las órdenes proferidas, el fin de las mismas, sus destinatarios, los términos conferidos y estado del cumplimiento, a través de informes de gestión, de resultado y de impacto en los derechos de las personas privadas de la libertad.

Adicionalmente la página web en mención debe hacer visible información estadística que permita, a la ciudadanía, visualizar el avance en la superación del ECI, a través de las metas propuestas, los adelantos y mejoras, las dificultades y los rezagos existentes.

34. ORDENAR al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y al Departamento Nacional de Planeación que las erogaciones que sean consecuencia de esta sentencia sean efectuadas con el fin de colaborar a las instituciones concernidas, para efectuar las acciones que les correspondan, en los términos conferidos.

Órdenes particulares

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. Los entes territoriales a los que se refiere esta orden son: los Municipios de Bucaramanga, Pereira, Santa Rosa de Cabal, Medellín, Bogotá, Cúcuta, Anserma, San Vicente de Chucurí, Cartago, Palmira, Florencia, Itagüí, Apartadó, Roldanillo y Villavicencio; y los Departamentos de Santander, Risaralda, Antioquia, Norte de Santander, Caldas, Valle del Cauca, Caquetá y Meta.

VIGÉSIMO CUARTO: INSTAR a los Municipios de Bucaramanga, Pereira, Santa Rosa de Cabal, Medellín, Bogotá, Cúcuta, Anserma, San Vicente de Chucurí, Cartago, Palmira, Florencia, Itagüí, Apartadó, Roldanillo y Villavicencio; y a los Departamentos de Santander, Risaralda, Antioquia, Norte de Santander, Caldas, Valle del Cauca, Caquetá y Meta, por intermedio de sus representantes legales o quienes hagan sus veces, 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.

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.

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. La Defensoría del

Pueblo, a través de sus regionales, ejercerá funciones de vigilancia sobre el cumplimiento de esta orden, y verificará que responda a los factores y necesidades que impone la región y sus condiciones climáticas.

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. La Defensoría del Pueblo, a través de sus regionales, ejercerá funciones de vigilancia sobre este procedimiento.

VIGÉSIMO OCTAVO: ORDENAR al INPEC, a la USPEC y a los Directores de cada uno de los establecimientos penitenciarios accionados o vinculados a la presente acción, que, por intermedio de sus representantes legales o de quienes hagan sus veces, y de acuerdo a sus respectivas competencias, aseguren las condiciones para que los internos puedan tener visitas conyugales en condiciones de higiene e intimidad, conforme lo precisado en esta sentencia, en un lapso de un (1) año contado a partir de la notificación de esta sentencia. El Ministerio de Justicia y del Derecho, como el de Salud y Protección Social, prestarán la orientación del caso.

VIGÉSIMO NOVENO: ORDENAR al INPEC, a la USPEC y a los Directores de cada uno de los establecimientos penitenciarios accionados o vinculados a la presente acción, que, por intermedio de sus representantes legales o de quienes hagan sus veces, y de acuerdo a sus respectivas competencias, estructuren un protocolo de tratamiento higiénico y óptimo de alimentos en el lapso de un (1) mes, para ser aplicado en cada uno de los 16 establecimientos dentro del mes siguiente a la emisión de las directrices que trace el Ministerio de Salud y Protección Social conforme el numeral 19 de la orden vigésimo segunda de esta sentencia.

TREINTAGÉSIMO: ORDENAR al INPEC, a la USPEC, al Ministerio de Justicia y del Derecho para que, en coordinación con las demás entidades que éstos estimen involucradas, y por intermedio de sus respectivos representantes legales o quienes hagan sus veces, en el término de (3) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, 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, estando la primera fase orientada al suministro efectivo e inmediato de agua potable, conforme las directrices provisionales que emitan las autoridades nacionales conforme el numeral 19 de la orden vigésimo segunda de esta sentencia.

Disposiciones finales generales

TREINTAGÉSIMO PRIMERO: El Gobierno Nacional, a través del Presidente de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, deberá **ADOPTAR** las medidas adecuadas y necesarias para asegurar los recursos suficientes y oportunos, que permitan la sostenibilidad y progresividad de todas las medidas a implementar para dar cumplimiento a lo ordenado en esta sentencia. Para tal efecto deberán preverse anualmente las partidas presupuestales del caso, con arreglo a la complejidad y el carácter estructural de las medidas esperadas.

TREINTAGÉSIMO SEGUNDO: Por Secretaría General de esta Corte, **LIBRAR** las comunicaciones de que se trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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


GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada


JORGE IVAN PALACIO PALACIO
Magistrado


JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General