

T-149-14

Sentencia T-149/14

(Bogotá D.C., marzo 13)

PENSION DE SOBREVIVIENTES-Colpensiones suspende pensión de sobrevivientes con el argumento de que se debía demostrar una intensidad académica no inferior a 20 horas semanales y además se suspende el aporte a las cotizaciones en salud

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD E INMEDIATEZ EN LA ACCION DE TUTELA-Requisitos de procedibilidad

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y SUSTITUCION PENSIONAL-Reiteración de jurisprudencia

PENSION DE SOBREVIVIENTES-Hijo mayor de dieciocho y hasta veinticinco años incapacitado para trabajar por estudios

En la actualidad el legislador le impuso a los hijos mayores de edad y hasta los 25 años, que se encuentren inhabilitados para trabajar, cumplir con una dedicación académica mínima de 20 horas semanales en un establecimiento educativo que esté aprobado por el Ministerio de Educación.

PENSION DE SOBREVIVIENTES A ESTUDIANTE MAYOR DE EDAD-Orden de pagar las mesadas adeudadas junto con los intereses causados y realizar el pago de los aportes a salud, hasta tanto cumpla los 25 años de edad

Referencia: Expediente T-4.110.531

Fallos de tutela objeto de revisión: Sentencia de única instancia del Juzgado 1º Penal del Circuito para Adolescentes de Montería del 1º de agosto de 2013.

Accionantes: Ebert Reyes Tordecilla, Sixto Manuel Nuñez Carrascal, Javier Morelo, José Luis Fernández, Luis Zapata Vélez, Edil Martínez Silva, Jessica Catherine Almanza Hernández, Carolina Alvear Guerrero, Jorge Sotomayor Vergara, Jorge Mercado, Ramiro Contreras Rodríguez, Gabriel Blanquicet Rodríguez, Rafael Enrique Mazo Pérez,

William Ruíz Álvarez, Adán Herrera Álvarez, Cristóbal Angulo Castellanos, Richard Cordero Blanquicet, Ever Reyes Tordecilla, Enrique Antonio Arcilla Tirado, Manuel Márquez Pérez, Jorge Hernández Pérez, César Fuentes, Daniel Hernández Grandeth, Yorli de la Ossa López, Francisco Durango Padilla y Jorge Arcilla Tirado.

Accionado: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario

Magistrados de la Sala 2ª de Revisión: Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

I. ANTECEDENTES.

1. La demanda de tutela.

1.1. Elementos:

1.1.1. Derechos fundamentales invocados. Vida y salud.

1.1.2. Conducta que causa la vulneración. La labor de vigilar y custodiar por parte de los dragoneantes del establecimiento penitenciario y carcelario de mediana seguridad Las Mercedes de Montería, Córdoba, a los internos que padecen enfermedades psiquiátricas y fármacodependientes sin contar con la infraestructura adecuada ni la capacitación pertinente para tal fin.

1.1.3. Pretensión. Ordenar al INPEC el traslado de los internos que se encuentran en la Unidad de Tratamiento Especial del establecimiento penitenciario y carcelario de mediana seguridad de Montería, Córdoba, a la ciudad de Bogotá en los lugares carcelarios en los que se cuenta con el personal capacitado. En su defecto, ordenar al INPEC crear en el citado establecimiento de Montería una unidad de tratamiento especial y se envíe el equipo médico especializado para garantizar el tratamiento a los internos.

1.2. Fundamentos de la pretensión:

1.2.1. Los accionantes son dragoneantes vinculados al INPEC y prestan sus servicios en el establecimiento de mediana seguridad Las Mercedes de Montería, en el departamento de Córdoba. Señalan que en dicho centro de reclusión funciona una Unidad de Tratamiento

Especial (UTE) en el cual, se albergan internos con problemas psiquiátricos y con síndrome de abstinencia, sin que dicho lugar hubiese sido creado para tal fin.

1.2.2. La vigilancia y cuidado de dichos reclusos se ha convertido en una amenaza para su integridad personal toda vez que, con ocasión a sus problemas de salud, los internos han presentado actitudes agresivas en su contra. Relacionan diferentes oportunidades en las cuales sus compañeros de trabajo han sido agredidos e incluso retenidos teniendo que pedir refuerzos por parte de la totalidad de los uniformados del establecimiento. Señalan que no cuenta con la formación necesaria para custodiar, vigilar y tratar a internos con enfermedades psiquiátricas y de farmacodependencia.

1.2.3. Afirman que dicha situación ha sido informada mediante la presentación de un derecho de petición del 4 de junio de 2013 a la dirección del centro penitenciario sin que exista una solución de fondo, en tanto no se han tomado las medidas necesarias que a su juicio se requieren para proteger su vida y salud. En igual sentido, mencionan que han puesto en conocimiento a la Defensoría del Pueblo, el Ministerio del Interior y la Procuraduría Regional sin que hubiese existido un pronunciamiento al respecto.

1.2.4. El artículo 20 de la ley 65 de 1993 autoriza pabellones psiquiátricos que pretenden asegurar la salud de los reclusos, situación que no se cumple en el establecimiento carcelario en los que ellos ejercen sus funciones. Mencionan que la Unidad de Tratamiento Especial del establecimiento de mediana seguridad las Mercedes de Montería no fue creada para albergar personal con problemas psiquiátricos y con síndrome de abstinencia, sino para mantener allí a quienes hayan sido sancionados disciplinariamente.

2. Respuesta de accionados y vinculados.

2.1. Director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Montería

Advirtió que, en su condición de Director del establecimiento carcelario de Montería, no tiene la competencia para ordenar el traslado de ningún interno. Explicó que tratándose de detenidos preventivamente, solo el juez de control de garantías o el Director General del INPEC tienen la facultad de decidir el traslado. Por su parte, frente a los detenidos que se encuentran condenados el único funcionario con capacidad para ordenar traslados es el Director General del INPEC. Dicho traslado debe estar debidamente motivado y se realiza

por solicitud (i) del director de respectivo establecimiento, (ii) el funcionario de conocimiento y/o (iii) el interno. Señaló que las normas que reglamentan el traslado de reclusos fueron declaradas exequibles por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-394 de 1995. Así mismo, manifestó que la jurisprudencia constitucional ha establecido que la acción de tutela no es el mecanismo para ordenar traslados relacionando diferentes sentencias como la T-739/12, T-435/09, T-274/05, T-1096/05, T-515/08 y T-705/09.

Finalmente, realizó una relación sobre las normas constitucionales y legales sobre el tratamiento y derecho de los reclusos con enfermedades mentales. Concluyó que, “en términos generales los pacientes están en buen estado, ninguno de los pacientes observados presenta sintomatología aguda, hay sintomatología crónica e incluso pacientes asintomáticos. Todos los pacientes tienen historia clínica, con formatos preestablecidos por la EPS CAPRECOM en lo que incluyen test que son de uso regular en investigación por parte de la psiquiatra que los visita y les da charla”[1].

2.2. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – Dirección General.

Afirmó que, no es competencia de la Dirección General del INPEC “estar pendiente que los directores de los establecimientos carcelarios a nivel nacional, le den el manejo correcto de las UTE, ya que el director de cada establecimiento es el jefe de gobierno interno”[2].

Sustentó dicho argumento con base en los artículos 36 y 125 de la Ley 65 de 1993, los cuales señalan algunas de las competencias de los directores de los centros de reclusión.

2.3. Defensoría del Pueblo.

Informó que, a pesar de que la discusión presentada se circunscribe a un tema netamente laboral, la Defensoría del Pueblo realizó seguimiento a la petición realizada por los dragoneantes del establecimiento de mediana seguridad Las Mercedes a la dirección de dicho centro de reclusión. Encontró que la respuesta fue otorgada dentro del término legal establecido y se fundamentó en normas legales y reglamentarias del INPEC. Adicionó que, realizó contacto con el director de la cárcel con el fin buscar alternativas para la problemática planteada por los accionantes; quien indicó que se encontraba adelantando los trámites administrativos necesarios para dar solución, los cuales serían informados a la defensoría.

2.4. Caprecom EPS[3].

La EPS señala que le corresponde prestar el servicio de salud para atender a los reclusos de conformidad del contrato de servicios celebrado con el INPEC. En tal virtud afirma que no tiene competencia para establecer el traslado de los recursos y por lo tanto, no ha vulnerado los derechos fundamentales de los accionantes.

2.5. Ministerio de Justicia y del Derecho – Directora de Política Criminal y Penitenciaria.

Señaló que, los dragoneantes no pretenden la protección de un derecho fundamental sino obligar al director del establecimiento de mediana seguridad Las Mercedes de Montería para que traslade a los internos de la UTE, razón por la cual se debe declarar la improcedencia de la acción de tutela. Adicionalmente, afirmó que, los accionantes carecen de legitimación en la causa por activa, ya que los eventuales derechos vulnerados estarían en cabeza de los internos que supuestamente están reclusos en un lugar que no fue creado para tal fin. Argumentó que la alegación de los accionantes es meramente laboral y, por lo tanto, deben acudir a la jurisdicción ordinaria y no a la constitucional.

Solicitó que se declare la improcedencia de la tutela o subsidiariamente se nieguen las pretensiones de los actores en contra del Ministerio. No obstante, instó para que (i) se ordene al director del establecimiento carcelario para que realice los trámites pertinentes ante la dirección general del INPEC para trasladar a los internos que se encuentran en la UTE a la cárcel Modelo de Bogotá o en su defecto, se cree una “verdadera unidad de tratamiento especial en ese establecimiento carcelario enviándose todo el equipo médico”[5] para garantizar la salud de los internos y (ii) ordenar que se le asigne a la UTE de la cárcel de Montería el uso para el cual fue creada que fue únicamente albergar a sancionado disciplinariamente.

3. Decisiones judiciales objeto de revisión:

3.1. Sentencia de única instancia del Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes con función de conocimiento de Montería-Córdoba del 1º de agosto de 2013.

Negó el amparo solicitado. Estableció que no le corresponde al juez constitucional ordenar el traslado de reclusos en tanto esta es una facultad discrecional del INPEC tal como lo

señala la Ley 65 de 1993. Por su parte, en relación con la eventual reubicación laboral de los accionantes afirmó que “no se encuentra acreditado por parte de un profesional de la salud idóneo, el estado de salud de los dragoneantes que aducen estar afectados como consecuencia de prestar sus servicios en la guarda de los internos alojados en la UTE”. Adicionalmente, señaló que, de conformidad con las pruebas aportadas por el Director del centro penitenciario, solo dos reclusos de los que se encuentran en la UTE tienen problemas psiquiátricos, razón por la cual no se encuentra sustento suficiente para señalar que estos puedan ser un peligro o amenaza contra los derechos de los dragoneantes.

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial mencionada, con base en la Constitución Política -artículos 86 y 241.9-, y lo desarrollado en el Decreto 2591 de 1991 -artículos 31 a 36-[6].

2. Procedencia de la demanda de tutela.

2.1. Alegación de un derecho fundamental. En el caso bajo estudio se analiza la posible vulneración a los derechos fundamentales a la vida y la salud.

2.2. Legitimación por activa. La demanda de tutela fue presentada por 25 dragoneantes del INPEC quienes prestan sus servicios en el establecimiento de mediana seguridad Las Mercedes de Montería en el departamento de Córdoba, quienes son los titulares de los derechos alegados como vulnerados.

2.3. Legitimación por pasiva. La acción de tutela fue presentada contra el director del establecimiento de mediana seguridad Las Mercedes de Montería en el departamento de Córdoba. El juez de primera instancia ordenó la vinculación del Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y Caprecom. Las mencionadas autoridades públicas conforman el sistema nacional penitenciario de conformidad con el artículo 15 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 7º de la Ley 1709 de 2014[7].

2.4. Inmediatez. La conducta alegada como vulneradora de los derechos constitucionales de los accionantes fue puesta en conocimiento del director del establecimiento el pasado 20 de

mayo de 2013[8]. La respuesta a dicha petición se otorgó el 20 de junio del mismo año[9], contestación a que a juicio de los accionantes no dio respuesta y soluciones concretas a la problemática señalada. La acción de tutela fue presentada el 8 de julio de 2013[10], cumpliendo con el requisito de inmediatez.

2.5. Subsidiariedad. La Sala considera que los accionantes no cuentan con otros mecanismos judiciales en búsqueda de la protección de los derechos fundamentales alegados. Así mismo, de acuerdo con las alegaciones realizadas por los dragoneantes, la Corte encuentra que puede presentarse una posible vulneración a los derechos constitucionales de los reclusos del establecimiento penitenciario Las Mercedes de la ciudad de Montería. De esta manera, la acción de tutela constituye la acción judicial pertinente para el análisis del caso particular.

3. Problema jurídico constitucional.

¿Se vulneran los derechos fundamentales a la vida y salud de los dragoneantes del INPEC por tener que prestar sus servicios en la Unidad de Tratamiento Especial del establecimiento de mediana seguridad, Las Mercedes de Montería, donde custodia y vigilan a presos que padecen enfermedades psiquiátricas, sin tener la infraestructura adecuada y la capacitación necesaria para ello?

Una vez resuelto el problema anterior, la Corte analizará si hay lugar a proferir órdenes tendientes a proteger la seguridad de los presos de la Unidad de Tratamiento Especial del establecimiento de mediana seguridad, Las Mercedes de Montería, teniendo en cuenta las mismas afirmaciones realizadas por las aquí accionantes, esto es, que no están capacitados para cuidarlos y vigilarlos, y que no tienen la infraestructura necesaria para ello.

4. La vulneración del derecho fundamental a la vida y la salud al tener que vigilar y custodiar a reclusos con enfermedades psiquiátricas y fármaco dependencia. (Cargo).

4.1. Sistema Carcelario y Penitenciario en Colombia.

La situación carcelaria en Colombia presenta múltiples deficiencias que han sido objeto de pronunciamientos y órdenes por parte de esta Corporación. El Código Penitenciario y Carcelario se encuentra establecido en la Ley 65 de 1993, el cual fue recientemente

modificado en varias de sus disposiciones, a través de la Ley 1709 de 2014. La Corte Constitucional mediante la sentencia T-153 de 1998 declaró el estado de cosas inconstitucional luego de verificar la difícil situación de las cárceles colombianas en las que a causa de un sinnúmero de problemas estructurales se ocasiona la vulneración de los derechos fundamentales de los internos. Esta Corporación afirmó:

“Las cárceles colombianas se caracterizan por el hacinamiento, las graves deficiencias en materia de servicios públicos y asistenciales, el imperio de la violencia, la extorsión y la corrupción, y la carencia de oportunidades y medios para la resocialización de los reclusos. Esta situación se ajusta plenamente a la definición del estado de cosas inconstitucional. Y de allí se deduce una flagrante violación de un abanico de derechos fundamentales de los internos en los centros penitenciarios colombianos, tales como la dignidad, la vida e integridad personal, los derechos a la familia, a la salud, al trabajo y a la presunción de inocencia, etc”.

La jurisprudencia constitucional ha reiterado que si bien quienes se encuentran privados de su libertad deben soportar la restricción de algunos de sus derechos fundamentales, varios de ellos continúan plenamente vigentes. Estos deben ser garantizados por el Estado más aún teniendo en cuenta la posición de garante que este adquiere frente a quienes se encuentran reclusos en los centros penitenciarios y carcelarios.

La Corte ha señalado que los derechos de los internos pueden ser clasificados en tres grupos: “(i) los derechos intocables, aquellos que son inherentes a la naturaleza humana y no pueden suspenderse ni limitarse por el hecho de que su titular se encuentre recluso. En este grupo se encuentran los derechos a la vida, la dignidad humana, la integridad personal, la igualdad, libertad religiosa, debido proceso y petición, (ii) los derechos suspendidos, son consecuencia lógica y directa de la pena impuesta, tales como: la libertad personal, la libre locomoción entre otros, (iii) los derechos restringidos, son el resultado de la relación de sujeción del interno para con el Estado, dentro de éstos encontramos los derechos al trabajo, a la educación, a la intimidad personal y familiar, de reunión, de asociación, libre desarrollo de la personalidad, libertad de expresión”[11].

El régimen carcelario se encuentra fundado bajo cuatro principios fundamentales: (i) la legalidad; (ii) la igualdad; (iii) el enfoque diferencial; y (iv) la dignidad humana. Se pretende

que nadie sea privado de su libertad sin la respectiva orden de las autoridades judiciales competentes y garantizando la protección de los derechos constitucionales[12]. Por su parte, el funcionamiento, la administración, control y vigilancia del sistema penitenciario debe estar guiado por la prohibición de discriminación “por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”[13] y la necesidad de llevar a cabo acciones reconociendo y favoreciendo las diferencias[14].

El respeto a la dignidad humana constituye el eje central del Estado Social de Derecho y por supuesto, del régimen carcelario en Colombia. El artículo 5º de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 5º de la Ley 1709 de 2014, expresamente reconoce: “En los establecimientos de reclusión prevalecerá el respeto a la dignidad humana, a las garantías constitucionales y a los Derechos Humanos universalmente reconocidos. Se prohíbe toda forma de violencia síquica, física o moral”. Esta Corporación expresó:

“(…) el Estado tiene deberes especiales para con los reclusos, con miras a que éstos puedan ejercer plenamente los derechos fundamentales que no les han sido suspendidos, y parcialmente aquéllos que les han sido restringidos. Y estos deberes no implican simplemente que el Estado no debe interferir en la esfera de desarrollo de estos derechos – como ocurriría en el caso de la libertad religiosa –, sino también – y de manera especial – que el Estado debe ponerse en acción para garantizarle a los internos el pleno goce de otros derechos, tales como la dignidad, la salud, la alimentación, el trabajo, etc. Esta conclusión se deriva de la misma relación especial de sujeción de los penados frente al Estado, y del hecho de que las condiciones que se imponen a los reclusos les impide que puedan satisfacer por cuenta propia una serie de necesidades mínimas, cuya atención garantiza la posibilidad de llevar una vida digna”[15].

El cumplimiento de cada uno de los mencionados principios se encuentra a cargo de todas las entidades públicas que hacen parte del Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario. La Ley 65 de 1993 establece que el sistema “está integrado por el Ministerio de Justicia y del Derecho; el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec), como, adscritos al Ministerio de Justicia y del Derecho con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa; por todos los centros de reclusión que funcionan en el país; por la Escuela Penitenciaria Nacional; por el Ministerio de Salud y Protección Social; por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

(ICBF) y por las demás entidades públicas que ejerzan funciones relacionadas con el sistema". Cada una de las citadas entidades integrantes debe, de acuerdo con sus respectivas competencias, responder y garantizar por el funcionamiento del sistema y la garantía de los derechos constitucionales de los reclusos.

Por su parte, el artículo 20 de Ley 65 de 1993 señala las diferentes clasificaciones de los establecimientos de reclusión que integran el sistema penitenciario y carcelario del país[16]. El artículo 24 de la mencionada norma, regula lo pertinente a los establecimientos de reclusión para inimputables por trastorno mental permanente, transitorio o sobreviviente que para la Sala resulta indispensable hacer mención in extenso:

"Establecimientos de reclusión para inimputables por trastorno mental permanente o transitorio con base patológica y personas con trastorno mental sobreviviente. Estos establecimientos están destinados a alojar y rehabilitar a inimputables por trastorno mental, según decisión del juez de conocimiento previo dictamen pericial del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y a aquellas personas a quienes se les sustituye la pena privativa de la libertad por internamiento en este tipo de establecimientos como consecuencia de un trastorno mental sobreviviente. En ningún caso este tipo de establecimiento podrá estar situado dentro de las cárceles o penitenciarías.

Estos establecimientos tienen carácter asistencial, deben especializarse en tratamiento psiquiátrico, rehabilitación mental con miras a la inclusión familiar, social y laboral.

La custodia y vigilancia externa de estos establecimientos estará a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), y la construcción de los mismos estará a cargo de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios. En todo caso, contarán con personal especializado en salud mental en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 105 del presente Código y con estricto cumplimiento de los estándares de calidad que para tal efecto determine el Ministerio de Salud y Protección Social en reglamentación que expida para tal efecto dentro del año siguiente a la expedición de la presente ley.

Parágrafo. En los casos en los que el trastorno mental sea sobreviviente y no sea compatible con la privación de la libertad en un centro penitenciario y carcelario, el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, o el juez de garantías si se trata de una persona procesada, previo dictamen del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses,

otorgarán la libertad condicional o la detención hospitalaria para someterse a tratamiento psiquiátrico en un establecimiento destinado para inimputables y con las condiciones de seguridad de tales establecimientos, en el marco del régimen especial que aplique para el sistema de salud de los establecimientos penitenciarios y carcelarios.

Una vez se verifique mediante dictamen del Instituto de Medicina Legal que ha cesado el trastorno, la persona retornará al establecimiento de origen.

Parágrafo transitorio. Los anexos o pabellones psiquiátricos existentes serán reemplazados de manera gradual por los establecimientos de que trata el presente artículo, una vez estos sean construidos y puestos en funcionamiento.”

El tratamiento que se debe otorgar a los reclusos con problemas psiquiátricos, se encuentra íntimamente ligado al derecho fundamental al acceso a los servicios de salud. La jurisprudencia constitucional ha afirmado que el derecho a la salud es de aquellos derechos que no se encuentran ni suspendidos ni restringidos y por lo tanto, debe ser garantizado en todas sus facetas. “El derecho a la salud de las personas reclusas en Establecimientos Carcelarios y Penitenciarios posee la misma connotación de fundamental y genera la misma obligación Estatal de satisfacción, no sólo porque se trata de un derecho estrechamente vinculado con el derecho a la vida y a la dignidad humana, sino también por la relación especial de sujeción del recluso frente al Estado y la ausencia de justificación para su limitación dentro del marco general del derecho punitivo”[17].

El diseño e implementación de la política de salubridad dentro de los centros de reclusión se encuentra a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec). El artículo 104 de la Ley 65 de 1993 establece el mencionado derecho y de manera particular señala que “cualquier tratamiento médico, quirúrgico o psiquiátrico que se determine como necesario para el cumplimiento de este fin será aplicado sin necesidad de resolución judicial que lo ordene”. En igual sentido, se estableció la obligación a cargo de las entidades del Sistema Nacional Penitenciario de que “si una persona privada de la libertad es diagnosticada como enferma mental transitoria o permanente, de acuerdo con el concepto dado por el médico legista, se tomarán todas las medidas pertinentes para la protección de su vida e integridad física y se ordenará su traslado a los establecimientos especiales de conformidad con lo que establezca el

Ministerio de Salud y Protección Social”[18].

En este sentido la jurisprudencia constitucional, a través de las sentencias T-687 de 2013 y T-744 de 2009, entre otras, ha protegido el derecho fundamental a la salud de reclusos diagnosticados con alguna enfermedad mental para que las autoridades competentes provean los servicios médicos necesarios para su tratamiento. Las entidades estatales deben garantizar el cuidado y asistencia necesaria para la prevención, conservación y recuperación de los reclusos. Así mismo deben asegurar que se encuentren reclusos dentro de instalaciones propicias y de acuerdo con su estado de salud.

Finalmente, la Sala encuentra necesario realizar una síntesis normativa en cuanto la posibilidad de realizar traslado de internos y las competencias de las diferentes autoridades. La facultad para ordenar el traslado de un recluso se encuentra en cabeza del Director INPEC. Esta decisión puede ser tomada de manera autónoma por dicho funcionario o por solicitud del (i) director del respectivo establecimiento; (ii) el funcionario de conocimiento; (iii) el interno o su defensor; (iv) la Defensoría del Pueblo; (v) la Procuraduría General de la Nación y (vi) los familiares de los internos dentro segundo grado de consanguinidad o primero de afinidad[19]. El artículo 53 de la Ley 1709 de 2014, el cual prácticamente reprodujo lo señalado por el artículo 75 de la Ley 65 de 1993, establece como causales del traslado (i) las necesidades derivadas del estado de salud; (ii) razones de orden interno de los establecimientos; (iii) estímulos por buena conducta; (iv) necesidad de descongestionar los establecimientos y (v) razones de seguridad del interno. De esta manera, la Corte Constitucional ha reconocido la facultad discrecional por parte del INPEC para trasladar a los reclusos siempre y cuando la decisión se encuentre sustentada y garantice los derechos fundamentales de los internos[20].

4.2. Régimen del personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.

La reglamentación del régimen del personal perteneciente al INPEC, se encuentra establecida en las Leyes 65 de 1993, 1709 de 2014[21] y de manera particular a través del Decreto 407 de 1999. En dicha norma se establece que “la naturaleza del servicio penitenciario y carcelario es preventiva, educativa y social para los reclusos y de apoyo a las autoridades penitenciarias y carcelarias para el cometido de sus fines”.

En relación con el Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria, entre los

cuales se encuentran los dragoneantes, se establece que este es un servicio público “cuya misión es la de mantener y garantizar el orden, la seguridad, la disciplina y los programas de resocialización en los centros de reclusión, la custodia y vigilancia de los internos, la protección de sus derechos fundamentales y otras garantías consagradas en la Constitución Política, en pactos, tratados y convenios internacionales de Derechos Humanos, suscritos y ratificados por Colombia y en general asegurar el normal desarrollo de las actividades en los centros de reclusión”.

En cuanto a los deberes de los funcionarios del INPEC, se encuentran establecidos, entre otros, en el artículo 44 de la Ley 65 de 1993[22] y los artículos 16 y 118[23] del Decreto 407 de 1999. Entre las varias funciones que se enumeran en los citados artículos, resulta posible señalar que su principal labor es garantizar la seguridad de los establecimientos carcelarios y penitenciarios, así como custodiar y vigilar a los internos dentro de los mismos o cualquier actividad extramural que realicen.

Una de las principales características del servicio del Instituto Nacional Penitenciario es su naturaleza jerárquica. La Ley 65 de 1993, regula la dependencia de la guardia de los establecimientos de reclusión en cabeza del “Director, del Comandante de Custodia y Vigilancia y de los demás superiores jerárquicos de la Guardia Penitenciaria”[24]. Dicha disposición jerárquica se encuentra reflejada en las normas relacionadas con los deberes de los funcionarios del INPEC y la clasificación de diferentes categorías y grados dentro del servicio penitenciario y carcelario establecido en el artículo 127 del Decreto 407 de 1999.

Por último, la Sala considera relevante hacer alusión a la obligación por parte de las autoridades del Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario de ofrecer y llevar a cabo capacitaciones para el mejoramiento del servicio. Este deber se encuentra consagrado como un derecho de los servidores del INPEC toda vez que se establece que “estos recibirán formación, capacitación, complementación, actualización y especialización en la Escuela Penitenciaria Nacional”[25]. Para cumplir con dicho objetivo se autoriza al INPEC “para establecer centros docentes en los Departamentos que estime necesarios para estos fines. Así mismo, firmar convenios con instituciones similares extranjeras, previa autorización del Consejo Directivo, para que sus miembros adelanten dichos cursos”[26]. Las capacitaciones que se adelanten tienen el deber legal de “incluir la formación conducente a

la debida promoción y garantía de los derechos humanos dentro del tratamiento penitenciario y carcelario[27]. Esta obligación es de especial relevancia en tanto en la correcta formación de los funcionarios del INPEC se cumple con uno de los objetivos principales del Sistema Penitenciario y Carcelario el cual es la garantía de los derechos fundamentales de los reclusos y en especial la vida digna de los mismos.

5. Caso Concreto.

Corresponde a la Sala analizar la posible vulneración de los derechos fundamentales a la vida y salud de los accionantes quienes se desempeñan como dragoneantes del INPEC y prestan sus servicios en el establecimiento penitenciario y carcelario de mediana seguridad de la ciudad de Montería. A juicio de los tutelantes sus derechos constitucionales se están violando en tanto se encuentran custodiando y vigilando la Unidad de Tratamiento Especial en el cual se están albergando internos con enfermedades psiquiátricas y farmacodependencia. Los dragoneantes alegan que se han presentado situaciones agresivas por parte de los internos derivadas de su estado de salud. Mencionan diferentes episodios en los cuales estos han agredido e incluso retenido a los miembros del cuerpo de custodia. En consecuencia, señalan que su vida corre peligro al vigilar a los internos y además, algunos de sus compañeros han presentado problemas de salud, especialmente psiquiátricos. Por último, señalan que la UTE no fue creada para mantener a reclusos con las características mencionadas, sino simplemente para aquellos que son sancionados disciplinariamente dentro del centro. Solicitan el traslado de los reclusos o en su defecto, la construcción de una unidad de tratamiento especial que cumpla con las condiciones necesarias para albergar a internos con problemas psiquiátricos.

Dentro del acervo probatorio allegado por el director del establecimiento penitenciario y carcelario Las Mercedes, se encuentra un formato en el cual se relacionan uno a uno los reclusos que se encuentran en la Unidad de Tratamiento Especial[28]. Además de la reseña biográfica existe un documento denominado “formato de entrega programa de salud mental” en el cual se señalan los diagnósticos médicos de los reclusos[29]. En dicho informe se evidencia que gran parte de la población – 29 de los 32 – que se encuentran internados en la UTE presentan diferentes enfermedades psiquiátricas, tales como: trastorno de la personalidad, depresivo, de ansiedad, esquizofrenia y de farmacodependencia. De esta manera se puede señalar que se encuentra probado el

diagnóstico de los reclusos de la UTE del establecimiento penitenciario y de mediana seguridad y carcelario de Montería. Sin embargo, no existe evidencia científica suficiente que permita a la Corte establecer la gravedad o grado de desarrollo de los diferentes estados de salud.

Por su parte, la Sala no encuentra prueba que demuestre la supuesta vulneración de los derechos a la vida y la salud de los accionantes. Si bien alegan que se están violando sus derechos fundamentales al tener que custodiar y vigilar a los internos que se encuentran reclusos dentro de la UTE, esta conducta por sí sola no es constitutiva de dicha vulneración. No se encuentra probado que dicha situación esté atentando de forma alguna contra la vida y/o salud, en tanto no hay evidencia de una efectiva vulneración de dichos derechos a los accionantes.

Los dragoneantes del INPEC en su condición de miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia del Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario, tienen la obligación principal – tal como se reseñó en la parte considerativa de la presente sentencia – de vigilar constantemente a los internos que se encuentren en los centros de reclusión en la forma prevista por sus superiores jerárquicos. De esta manera, la obligación de cumplir con la decisión por parte de las autoridades y funcionarios competentes de ubicarlos en la unidad de tratamiento especial del establecimiento carcelario de Montería, no es más que el cumplimiento de las funciones establecidas en las Leyes 65 de 1993, 1709 de 2014 y el Decreto 407 de 1999.

No obstante lo anterior, el juez constitucional no puede desconocer que, como lo aceptó el director (e) del mencionado centro de reclusión, el legislador a través de la modificación realizada por la Ley 1709 de 2014 derogó la existencia de pabellones psiquiátricos pretendiendo crear establecimientos especiales para inimputables. Así mismo, resulta importante reafirmar que dichos reclusos debido a su situación son sujetos de especial protección constitucional y por lo tanto, las acciones estatales para mejorar su situación y garantizar los derechos a la salud y la vida digna deben darse de manera prioritaria. Como lo señalan las normas que regulan el régimen carcelario y varias veces lo ha reiterado la jurisprudencia constitucional, las personas que están privadas de su libertad y son diagnosticadas con una enfermedad mental tienen el derecho a que se tomen todas las medidas necesarias para la protección de su integridad física, así como la asistencia médica

que les permita, según el caso, conservar, prevenir o recuperar su estado de salud.

En el caso particular, no existe claridad frente a las condiciones en las cuales se encuentran reclusos los internos de la UTE del establecimiento penitenciario de mediana seguridad y carcelario Las Mercedes de Montería, lo cual puede generar una vulneración en los derechos constitucionales de estos reclusos. La situación se presenta difícil teniendo en cuenta que como lo afirmaron los propios dragoneantes – hecho que no fue siquiera controvertido por la entidad accionada – estos no cuentan con la formación necesaria para darle un tratamiento adecuado a dichos internos. Los guardias de la UTE deben estar permanentemente asesorados por médicos especialistas en enfermedades mentales que los guíen en su labor con el fin de asegurar la protección de los derechos fundamentales, especialmente la vida digna y la salud de los internos.

De esta manera, la Corte ordenará al director del centro de reclusión accionado, al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y a Caprecom EPS para que con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo, lleven a cabo dentro del mes siguientes a la notificación de la presente providencia un estudio sobre el estado de salud de los internos que se encuentren dentro de la UTE para que se determinen cuáles son las medidas necesarias para que se garanticen los derechos constitucionales, en especial el acceso y la prestación eficiente a los servicios de salud, de los reclusos. Así mismo se debe establecer cuáles son las acciones necesarias para adecuar la situación lo más pronto posible a los nuevos requerimientos establecidos en la Ley 1709 de 2014. Igualmente, se ordenará al director general del INPEC para que solicite el acompañamiento y asesoría del Ministerio de Salud y Protección Social en la labor relacionada con anterioridad, de conformidad con los deberes de dicho ministerio de acuerdo con el Artículo 107 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 68 de la Ley 1709 de 2014.

Por último, se ordenará al INPEC para que a través de la Escuela Penitenciaria Nacional se adelanten las capacitaciones necesarias dirigidas a los accionantes y a todos aquellos dragoneantes que deban adelantar su función de vigilancia y custodia en la unidad de tratamiento especial con el fin de que cuenten con la adecuada formación que les permita llevar a cabo un mejor servicio y garantizar la protección de los derechos fundamentales de los reclusos que padezcan alguna enfermedad mental.

6. Razón de la decisión.

6.1. Síntesis del caso.

6.1.1. El establecimiento penitenciario de mediana seguridad Las Mercedes de la ciudad de Montería, Córdoba, no vulneró los derechos fundamentales a la vida y la salud de los accionantes al ordenarles la vigilancia y custodia de los reclusos internados dentro de la unidad de tratamiento especial de dicho centro. No obstante, las autoridades competentes dentro del Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario deben garantizar la adecuada formación de los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia de los diferentes centros de reclusión para garantizar la protección de los derechos fundamentales de los internos, especialmente de aquellos que se encuentran diagnosticados con alguna enfermedad psiquiátrica.

6.2. Regla jurídica aplicada.

6.2.1. No se vulnera el derecho a la vida y salud del cuerpo de custodia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario al tener que vigilar a reclusos con enfermedades mentales, en tanto este es el cumplimiento de una obligación legal.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

PRIMERO.- CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia de única instancia del Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes con función de conocimiento de Montería-Córdoba del 1º de agosto de 2013 dentro de la acción de tutela iniciada por el señor Ebert Reyes Tordecilla y otros contra el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.

SEGUNDO.- ORDENAR al director del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Montería, al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y a Caprecom EPS que, con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo, lleven a cabo, dentro del mes siguiente a la notificación de la presente providencia, un estudio sobre el estado de salud de los internos que se encuentren en la UTE de dicho centro de reclusión. Lo anterior con el fin de determinar cuáles son las medidas necesarias para garantizar los derechos

constitucionales, en especial el acceso y la prestación eficiente a los servicios de salud, de dichos reclusos. Así mismo, se deben establecer cuáles son las acciones necesarias para adecuar la situación, lo más pronto posible, a los nuevos requerimientos establecidos en el artículo 24 de la Ley 65 de 1993, modificado por la Ley 1709 de 2014.

TERCERO.- ORDENAR al Director General del INPEC que solicite el acompañamiento y asesoría del Ministerio de Salud y Protección Social en la labor ordenada en el anterior numeral de conformidad con los deberes de dicho ministerio de acuerdo con el Artículo 107 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 68 de la Ley 1709 de 2014.

CUARTO.- ORDENAR al Instituto Nacional Penitenciario de Colombia que a través de la Escuela Penitenciaria Nacional se adelanten las capacitaciones necesarias dirigidas a los accionantes y a todos aquellos dragoneantes que deban adelantar su función de vigilancia y custodia en la unidad de tratamiento especial del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Montería, con el fin de que cuenten con la adecuada formación que les permita llevar a cabo un mejor servicio y garantizar la protección de los derechos fundamentales de los reclusos que padezcan alguna enfermedad mental.

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

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

- [1] Contestación a la acción de tutela. Fl 51 del cuaderno principal.
- [2] Contestación a la acción de tutela. Fl 144 del cuaderno principal.
- [3] Fls 132 y 133 del cuaderno principal.
- [4] Contestación a la acción de tutela. Fl. 138 del cuaderno principal.
- [5] Contestación a la acción de tutela. Fl. 134 del cuaderno principal.
- [6] En Auto del veintiuno del 31 de octubre de 2013 de la Sala de Selección de tutela No 6 de la Corte Constitucional, se dispuso la revisión de la providencia en cuestión y se procedió a su reparto.
- [7] De conformidad con el Artículo 5º del Decreto 2591 de 1991, “La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2o. de esta ley”.
- [8] Copia derecho de petición. Fls a 11 a 17 del Cuaderno Principal.
- [9] Copia de la respuesta al derecho de petición. FLs 18 a 24 del Cuaderno Principal.
- [10] De conformidad con el sello de radicación de la Dirección Seccional de Administración de Justicia.
- [11] Sentencia T-213 de 2011.
- [12] Artículo 2º Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 1º de la Ley 1709 de 2014.
- [13] Artículo 3º Ley 65 de 1993.
- [14] Artículo 3A Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 2º de la Ley 1709 de 2014.
- [15] Sentencia T-153 de 1998.
- [16] Artículo 20. Modificado por la Ley 1709 de 2014, artículo 11. Clasificación. Los establecimientos de reclusión pueden ser: 1. Cárceles de detención preventiva. 2. Penitenciarías. 3. Casas para la detención y cumplimiento de pena por conductas punibles

culposas cometidas en accidente de tránsito o en ejercicio de toda profesión u oficio. 4. Centros de arraigo transitorio. 5. Establecimientos de reclusión para inimputables por trastorno mental permanente o transitorio con base patológica y personas con trastorno mental sobreviniente. Estos establecimientos estarán bajo la dirección y coordinación del Ministerio de Salud y Protección Social, en los cuales serán recluidas las personas con trastorno mental permanente o transitorio con base patológica. 6. Cárceles y penitenciarías de alta seguridad. 7. Cárceles y penitenciarías para mujeres. 8. Cárceles y penitenciarías para miembros de la Fuerza Pública. 9. Colonias. 10. Demás centros de reclusión que se creen en el sistema penitenciario y carcelario.

[17] Sentencia T-792 A de 2012.

[18] Artículo 107 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 68 de la Ley 1709 de 2014.

[19] Artículo 74 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 52 de la Ley 1709 de 2014.

[20] Se pueden ver entre otras las sentencias T-232 de 2012, T-213 de 2011, T-435 de 2009, T-696 de 2001 y T-590 de 1998.

[21] Artículo 38. Modificado por la Ley 1709 de 2014 artículo 38. Ingreso y formación. Para ejercer funciones de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria es necesario haber aprobado los cursos de formación y capacitación que para este efecto dictará la Escuela Penitenciaria Nacional.

[22] (a) Observar una conducta seria y digna (b) Cooperar con la Dirección en todo lo que tienda a la resocialización de los reclusos, suministrando los informes que estime conveniente para esta finalidad; (c) Custodiar y vigilar constantemente a los internos en los centros penitenciarios y carcelarios, en las remisiones, diligencias judiciales, hospitales y centros de salud, conservando en todo caso la vigilancia visual; (d) Requisar cuidadosamente a los detenidos o condenados conforme al reglamento; (e) Custodiar a los condenados o detenidos que vayan a trabajar fuera del establecimiento y emplear todas las precauciones posibles para impedir violencias, evasiones y conversaciones o relaciones de ellos con los extraños, exceptuando los casos previstos en el Código de Procedimiento

Penal; (f) Realizar los ejercicios colectivos que mejoren o mantengan su capacidad física; participar en los entrenamientos que se programen para la defensa, orden y seguridad de los centros de reclusión; tomar parte en las ceremonias internas o públicas para realce de la Institución; asistir a las conferencias y clases que eleven su preparación general o la específica penitenciaria. (g) Mantener la disciplina con firmeza, pero sin más restricciones de las necesarias, para conservar el orden en el establecimiento penitenciario o carcelario”.

[23] ARTICULO 118. FUNCIONES Y DEBERES DE LOS MIEMBROS DEL CUERPO DE CUSTODIA Y VIGILANCIA PENITENCIARIA Y CARCELARIA NACIONAL. Los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional observarán los siguientes deberes especiales: (a) Velar por la seguridad, vigilancia y disciplina de los establecimientos penitenciarios y carcelarios; (b) Cumplir las ordenes impartidas por las autoridades competentes del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC; (c) Servir como auxiliares en las labores de trabajo y educación de los internos, y en general, en su resocialización; (d) Cumplir las funciones de seguridad y policía judicial en los términos señalados por la ley; (e) Cumplir las ordenes y requerimientos de las autoridades judiciales, con respecto a los internos de los establecimientos penitenciarios y carcelarios; (f) Observar una conducta seria y digna; (g) Cooperar con la Dirección en todo lo que tienda a la resocialización de los reclusos, suministrando los informes que estime conveniente para esta finalidad; (h) Custodiar y vigilar constantemente a los internos en los centros penitenciarios y carcelarios, en las remisiones, diligencias judiciales, hospitales y centros de salud, conservando en todo caso a la vigilancia visual; (i) Requisar cuidadosamente a los detenidos o condenados, sus celdas y sitios de trabajo conforme al reglamento; (j) Custodiar a los condenados o detenidos que vayan a trabajar fuera del establecimiento y emplear todas las precauciones posibles para impedir violencias, evasiones y conversaciones o relaciones de ellos con los extraños, exceptuando los casos previstos en el Código Penitenciario y Carcelario y en el Reglamento General; (k) Realizar los ejercicios colectivos que mejoren o mantengan su capacidad física; participar en los entrenamientos que se programen para la defensa, orden y seguridad de los centros de reclusión; tomar parte en las ceremonias internas o públicas para realce de la institución; asistir a las conferencias y clases que eleven su preparación general o la específica penitenciaria; (l) Mantener la disciplina con firmeza, pero sin más restricciones de las necesarias, para conservar el orden en el establecimiento penitenciario o carcelario; (m) Ejecutar las demás funciones

relacionadas con el cargo, asignadas por la ley o reglamento; (n) Entregar el uniforme, insignias y demás elementos a su cargo al almacén general del establecimiento carcelario respectivo, una vez retirado del servicio o cuando sea suspendido de sus funciones y atribuciones legalmente, respondiendo por aquellos que falten para podersele expedir el respectivo paz y salvo; (ñ) Garantizar la prestación de los servicios y el normal desarrollo de las actividades en las dependencias del Instituto; (o) Velar por el estricto cumplimiento del Régimen Penitenciario y Carcelario, Reglamento General e Interno, Planes de Seguridad y de defensa y en general de todas aquellas disposiciones que garanticen los objetivos de la justicia, y la misión y los objetivos penitenciarios y carcelarios

[25] Artículo 117 del Decreto 407 de 1994.

[26] Ibidem.

[27] Artículo 42 Ley 65 de 1993.

[28] Folios 53 a 117 del cuaderno principal.

[29] Fls 118 a 120 del cuaderno Principal.