

DERECHOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD-Vulneración por hacinamiento, infraestructura en mal estado y falta de salubridad al interior de los establecimientos carcelarios

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN EL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO-Jurisprudencia constitucional

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN MATERIA DE HACINAMIENTO CARCELARIO-Aplicación de reglas de equilibrio y equilibrio decreciente

SEGUIMIENTO AL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN MATERIA PENITENCIARIA Y CARCELARIA-Verificación órdenes impartidas en sentencias T-388/13 y T-762/15

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN EL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO-Lineamientos para su seguimiento a partir de mínimos constitucionales asegurables

MINIMOS CONSTITUCIONALES ASEGURABLES EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS PUBLICOS EN EL AMBITO PENITENCIARIO Y CARCELARIO-Jurisprudencia constitucional

DERECHO A LA SALUD, A LA INTEGRIDAD FISICA Y MENTAL Y A VIVIR EN UN AMBIENTE SALUBRE E HIGIENICO DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD-Protección constitucional

DERECHO AL DESCANSO DEL INTERNO/DERECHO A LA DIGNIDAD HUMANA DEL INTERNO-Prestación ininterrumpida del servicio de energía

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

REGLA DE EQUILIBRIO DECRECIENTE E INTEGRACION DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO Estricto-Método de aplicación

Para que el juez constitucional aplique la regla del equilibrio decreciente, se debe seguir cuatro pasos. Estos son i) determinar si ésta regla persigue una finalidad constitucional; ii) estudiar si su aplicación resulta adecuada respecto a la finalidad constitucional perseguida; iii) determinar si la regla en un determinado centro penitenciario es necesaria para cumplir con la finalidad constitucional; y, finalmente iv) aplicar la regla en sentido estricto.

CORTE CONSTITUCIONAL-Facultad para ordenar fallos con efectos inter comunis para garantizar derecho a la igualdad de quienes no aparecen como accionantes

Esta Sala identificó que la aplicación del efecto es necesaria porque: i) proteger únicamente los derechos de los actores amenaza el derecho a la igualdad de las demás personas que se encuentran reclusas en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario -

EPMSC El Banco-; ii) los detenidos que no acudieron al proceso de tutela también padecen de la vulneración del derecho fundamental a la dignidad humana debido a las condiciones deficientes del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario -EPMSC El Banco; y iii) los efectos ampliados de las órdenes específicas de esta providencia conllevarán a la materialización de fines legítimos, y a su vez elimina toda forma de discriminación que puedan sufrir los demás detenidos.

DERECHO A LA DIGNIDAD HUMANA DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD-Orden compleja al INPEC y a la USPEC, elaborar un plan de construcción y mantenimiento de la infraestructura del Establecimiento Penitenciario y Carcelario

DERECHO A LA DIGNIDAD HUMANA DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD-Orden a centro de reclusión, finalizar proceso contractual para la adquisición de planta eléctrica que garantice el suministro permanente de energía eléctrica

DERECHO A LA DIGNIDAD HUMANA DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD-Orden al INPEC, con efectos inter comunis, distribuir de forma periódica, los insumos de aseo y elementos de descanso a todos los internos del Establecimiento Penitenciario y Carcelario

Referencia: Expediente T-6.745.002

Acción de tutela formulada por Salomón Alvarado Navarro, Jhoan Álvarez Correa, Jhon Álvarez Villegas, Leonel Arévalo Ávila, Javier Andrés Baena Alcendra, Luis Miguel Barbosa Castillo, Luis Germán Batista Pérez, Elivey Bayona Arévalo, José Daniel Benavides Torres, Javier Benavidez Ruiz, Rafael Eduardo Camargo Reales, Graciano Cantillo Beleño, Efrén Manuel

Serpa Ruíz, Wilson Daniel Cervantes Cruzado, Gildardo de Jesús Correa Salazar, Orlando Gómez Fonseca, Luis Ángel González Meza, Steven Adolfo Guerra León, Jesús Guette Quintero, Olfadis Rafael Hernández Venera, Jesús Alberto Herrera Galet, Fernando Hurtado Ariza, Raomir José Junieles Araujo, Luis Hernán Lambraño Ariza, Robinson López Farfán, Juan de Dios Manjarrez Pimienta, Jorge Luis Martínez Ortiz, Rafael Martínez Yáñez, Einer Maury Cárdenas, Yacir José Mejía Flórez, Roberto Luis Meléndez Carcamo, Héctor Ramón Mendoza Oliveros, Ángel Guillermo Mola Díaz, Carlos Fabián Montes González, Miguel Montesinos Manrique, Antonio Carlos Navarro Vanegas, Celso Ortiz Quintana, Deimer Ortiz Quintero, Juan Pacheco Oveso, José Eduardo Padilla Rivera, Jairo Enrique Pardo Rojas, Cristóbal Pedrozo Sánchez, Fabio Andrés Peña Quintana, Emiro Manuel Pérez Navas, Robinson Rada Rodríguez, Carlos Farid Rangel Padilla, Fredy José Reyes Ricardo, Luis Carlos Rodríguez Ángel, Keiber Rodríguez Barón, Ender Rojas Ángel, Leonardo Rojas Carrascal, Heriberto Rojas Miranda, Wilman Rafael Rudas Lago, Alex Manuel Sánchez Tatis, Jairo Sarmiento Torrado, Ramón Antonio Severiche Galván, Juan Manuel Silva Arrieta, Luis Eduardo Téllez Duarte, Víctor Manuel Torres Rosales, Neys Verona Toloza y Elibei Quintero Rincón, contra el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC-, y el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario El Banco (Magdalena)

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., tres (3) de agosto de dos mil veinte (2020)

La Sala Novena de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera y los magistrados Carlos Bernal Pulido y Alberto Rojas Ríos –quien la preside– en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la presente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo del 30 de enero de 2018, por el cual el Juzgado Único Penal del Circuito de El Banco (Magdalena), dentro de la acción de tutela promovida por los ciudadanos Salomón Alvarado Navarro, Jhoan Álvarez Correa, Jhon Álvarez Villegas, Leonel Arévalo Ávila, Javier Andrés Baena Alcendra, Luis Miguel Barbosa Castillo, Luis Germán Batista Pérez, Elivey Bayona Arévalo, José Daniel Benavides Torres, Javier Benavidez Ruiz, Rafael Eduardo Camargo Reales, Graciano Cantillo Beleño, Efrén Manuel Serpa Ruíz, Wilson Daniel Cervantes Cruzado, Gildardo de Jesús Correa Salazar, Orlando Gómez Fonseca, Luis Ángel González Meza, Steven Adolfo Guerra León, Jesús Guette Quintero, Olfadis Rafael Hernández Venera, Jesús Alberto Herrera Galet, Fernando Hurtado Ariza, Raomir José Junieles Araujo, Luis Hernán Lambraño Ariza, Robinson López Farfán, Juan de Dios Manjarrez Pimienta, Jorge Luis Martínez Ortiz, Rafael Martínez Yáñez, Einer Maury Cárdenas, Yacir José Mejía Flórez, Roberto Luis Meléndez Carcamo, Héctor Ramón Mendoza Oliveros, Ángel Guillermo Mola Díaz, Carlos Fabián Montes González, Miguel Montesinos Manrique, Antonio Carlos Navarro Vanegas, Celso Ortiz Quintana, Deimer Ortiz Quintero, Juan Pacheco Oveso, José Eduardo Padilla Rivera, Jairo Enrique Pardo Rojas, Cristóbal Pedrozo Sánchez, Fabio Andrés Peña Quintana, Emiro Manuel Pérez Navas, Robinson Rada Rodríguez, Carlos Farid Rangel Padilla, Fredy José Reyes Ricardo, Luis Carlos Rodríguez Ángel, Keiber Rodríguez Barón, Ender Rojas Ángel, Leonardo Rojas Carrascal, Heriberto Rojas Miranda, Wilman Rafael Rudas Lago, Alex Manuel Sánchez Tatis, Jairo Sarmiento Torrado, Ramón Antonio Severiche Galván, Juan Manuel Silva Arrieta, Luis Eduardo Téllez Duarte, Víctor Manuel Torres Rosales, Neys Verona Toloza y Elibei Quintero Rincón, contra el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario

-INPEC-, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC-, y el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de El Banco (Magdalena) -EPMSC El Banco-

El expediente de la referencia fue escogido por la Sala de Selección de Tutelas Número Cinco, mediante auto proferido el 21 de mayo de 2018, indicando como criterio orientador de selección la urgencia de proteger un derecho fundamental (criterio subjetivo), con fundamento en el artículo 52 del Acuerdo 02 de 2015.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

La situación fáctica que sustenta la solicitud de amparo se describe en el escrito de tutela de la siguiente manera:

1. En el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario -EPMSC- de El Banco (Magdalena)¹ se encontraban reclusos, en el momento en que se presentó la acción de tutela, 213 internos, distribuidos en tres patios. Sin embargo, la capacidad del centro de reclusión es para 64 personas. Lo que representa un hacinamiento superior al 200%, de acuerdo con lo expresado por los tutelantes.

1. Dadas las condiciones de hacinamiento en las instalaciones del centro penitenciario, muchos internos deben dormir en los patios a la intemperie y otros en el piso de los baños, como consecuencia de la imposibilidad de acomodarlos en las celdas.

1. Las deficiencias en la infraestructura del reclusorio ponen en grave peligro a los custodios, a los internos y a sus familiares, pues los días de visita la edificación debe soportar 150 personas adicionales que ingresan los sábados y domingos.

1. Los detenidos deben soportar condiciones de salubridad perjudiciales para la salud por las infiltraciones de aguas negras en los lugares donde duermen los reclusos, así como las condiciones de los sanitarios y duchas se encuentran en malas condiciones y no son suficientes para el número de personas reclusas en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario -EPMSC El Banco-.

1. Además de encontrarse hacinados, los internos deben soportar altas temperaturas por el clima de la región, que a veces es superior a 38 grados centígrados, la cual es difícil de contrarrestar por los constantes cortes en el fluido eléctrico y la ausencia de una planta eléctrica para garantizar el constante fluido eléctrico que permita usar aparatos para disminuir artificialmente la temperatura del centro de reclusión.

1. Contenido de la solicitud de amparo

Los accionantes consideran que las circunstancias de hecho descritas generan una vulneración de sus derechos fundamentales a la dignidad humana, a la vida en condiciones dignas, a la igualdad, al trabajo, a la salud, a la higiene y al ambiente sano.

Por lo tanto, solicitan que se disponga el cierre del establecimiento penitenciario mientras

desciende el hacinamiento o, subsidiariamente, que se dé aplicación a la regla de equilibrio decreciente, de acuerdo con lo establecido en la sentencia T-388 de 2013, que no se reciban más internos provenientes de otras cárceles del país y que se inicie un plan de traslado de internos a otros centros penitenciarios, del mismo modo solicitaron que ordene la construcción de cupos para solventar la crisis, así como el mejoramiento de la red sanitaria, de duchas y de aguas residuales; y que se dote al reclusorio de una planta eléctrica

Adicionalmente, piden que se declare la persistencia del estado de cosas inconstitucional al interior del EPMSC de El Banco, según lo señalado por esta Corte en las sentencias T-153 de 1998, T-388 de 2013 y T-762 de 2015.

1. Traslado y contestación de la acción de tutela

El trámite correspondió al Juzgado Único Penal del Circuito de El Banco. Admitida la demanda por auto del 11 de enero de 2018, corrió traslado a la Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC- y a la Dirección del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de El Banco, para que se pronunciaran sobre los hechos que motivaron la solicitud y aportaran pruebas.

1. Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-

Mediante escrito adiado 23 de enero de 2018, Efraín Moreno Albarán, Jefe de la Oficina Jurídica del INPEC, expresó que, de acuerdo con el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, son los municipios y gobernaciones las entidades territoriales responsables de la creación y manutención de los centros penitenciarios, mediante la asignación de los rubros necesarios

para atender los requerimientos de los reclusos en todo el territorio nacional.

En relación con el hacinamiento denunciado en el escrito de tutela, señaló que la problemática mencionada no encuentra una resolución efectiva, hasta tanto no se ponga en marcha un plan de acción integral en el que las diferentes entidades del Estado actúen de manera mancomunada, para mejorar las condiciones en las que se encuentran las personas que se encuentran privadas de la libertad a lo largo y ancho del territorio nacional.

Afirmó que la excesiva penalización de conductas, el aumento de las penas y el “abuso” de la detención preventiva por parte de los jueces genera una situación de hacinamiento, lo que genera la congestión de los centros carcelarios.

Indicó que el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC- carece de recursos propios y que su presupuesto está conformado por aquellos asignados por el Ministerio de Hacienda para su funcionamiento, que el cuidado y mantenimiento de la infraestructura de los establecimientos penitenciarios y carcelarios son del resorte de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC– y del Ministerio de Justicia y del Derecho con base en el plan de necesidades remitido por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC-.

Aseguró que la grave situación de hacinamiento ocurre también en otros establecimientos del país que no cuentan con la capacidad para albergar más reclusos, por lo que ha optado por redistribuir internos de acuerdo con su perfil de seguridad y de acuerdo con los cupos de cada prisión, y que actualmente se están realizando mesas de trabajo entre la entidad y el Ministerio de Justicia para dar solución al problema de hacinamiento, atendiendo a lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia T-388 de 2013.

Finalmente, expresó que la Dirección General del INPEC no tiene competencia para solucionar la problemática de hacinamiento descrita por el accionante, para lo cual se requieren acciones mancomunadas de distintas entidades estatales, por lo que solicitó negar el amparo invocado por los internos del EPMSC de El Banco.

1. Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC-

En oficio del 24 de enero de 2018, Ángel Adrián Vargas Robles, Jefe de la Oficina Jurídica de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC-, indicó que la entidad competente para determinar las necesidades en materia de infraestructura, bienes y servicios es el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC-, quien deberá elevar la respectiva solicitud a la USPEC-, y priorizar las intervenciones a realizar.

Agregó que los recursos de la USPEC son determinados en el Presupuesto General de la Nación y la ejecución de las obras de sostenimiento de los establecimientos de reclusión se lleva a cabo con autonomía por parte la entidad. Por lo anterior, no es posible satisfacer la totalidad de las necesidades identificadas, puesto que no se han apropiado los recursos suficientes para las vigencias fiscales desde el año 2013. Debido a ello, solicitó que se vincule al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación.

Afirmó que en la medida de sus capacidades ha logrado aumentar el número de cupos para internos en diferentes establecimientos del país, lo que demuestra que ha obrado con diligencia a pesar de las limitaciones de presupuesto y las diversas necesidades del sistema penitenciario.

1. Sentencia objeto de revisión

En sentencia del 30 de enero de 2018, el Juzgado Único Penal del Circuito de El Banco resolvió declarar improcedente la acción de tutela formulada por el señor Salomón Alvarado Navarro y otros internos del EPMSC de ese municipio.

Sostuvo que el mecanismo de amparo no era idóneo para contrarrestar el hacinamiento y atender a las demás solicitudes de los reclusos, toda vez que el juez constitucional solo debe intervenir en aquellos casos en los cuales la urgencia lo amerite. Adicionalmente, estima la falladora que los tutelantes cuentan con la posibilidad de acudir a la acción de cumplimiento para que les sean protegidos sus derechos fundamentales. Motivo por el cual, en el presente caso no se superó el presupuesto de subsidiariedad que caracteriza al recurso de amparo.

Dicha decisión no fue impugnada.

1. Actuaciones en sede de revisión

1. Dentro de las actuaciones adelantadas en sede de revisión, la Sala Novena de Revisión y el Magistrado Sustanciador profirieron los autos que se relacionan a continuación:

1. Auto del 22 de agosto de 2018: A través de este pronunciamiento la Sala Novena de Revisión ordenó (i) vincular al trámite a la Alcaldía del municipio de El Banco, al departamento del Magdalena, a la Personería Municipal de El Banco, a la Defensoría Regional

del Pueblo de Magdalena, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y al Departamento Nacional de Planeación; (ii) al Personero del municipio de El Banco y al Defensor Regional del Pueblo del departamento del Magdalena visitar el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de El Banco, a fin de inspeccionar las condiciones en que se encuentran las personas allí recluidas; (b) al Ministerio de Justicia y del Derecho que rindiera informe a esta Corporación precisando si alguna de las medidas adoptadas para superar el estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional ha beneficiado específicamente al Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de El Banco; (c) a la Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- que informara si la planta eléctrica y las deficiencias en la infraestructura y capacidad del EPMSC de El Banco habían sido incluidas y priorizadas en el plan de necesidades remitido a la USPEC para la elaboración del presupuesto de la entidad, y en caso afirmativo, en cuáles vigencias fiscales; (d) a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC- que informara (i) si la provisión de una planta eléctrica para el EPMSC de El Banco, las mejoras locativas de los baños y el abastecimiento de elementos para el descanso (colchonetas, cobijas, almohadas) para los internos de dicho establecimiento han sido incluidas en el presupuesto anual y en el plan anual de adquisiciones de la entidad, y describiera cuáles han sido las gestiones desplegadas para solucionar los problemas denunciados en el escrito de tutela; (ii) cuáles han sido las razones por las cuales no se ha materializado la adquisición de una planta nueva con cargo a los recursos a ejecutar en 2016 y 2017; y (iii) si en la actualidad existe algún proyecto de generación de cupos en relación con la crisis por hacinamiento en el EPMSC de El Banco; (d) a la Alcaldía de El Banco y al departamento del Magdalena que informaran si han celebrado convenios de integración de servicios para el mejoramiento de la infraestructura y el sostenimiento del EPMSC de El Banco, cuál es la política a nivel territorial en relación con los infractores de la ley penal que son detenidos preventivamente y aquellos condenados por contravenciones que impliquen privación de libertad, y si desde las entidades territoriales se ha adoptado alguna medida frente al problema de hacinamiento del mencionado establecimiento carcelario y penitenciario.

Igualmente dispuso suspender los términos para fallar el proceso de la referencia, de acuerdo con el artículo 64 del Acuerdo 02 de 2015.

1. Auto del 21 de noviembre de 2018: en esta oportunidad, el Magistrado Sustanciador ordenó: (i) vincular al trámite de acción de tutela al Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo –FONADE– y a la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos, con el propósito de que se pronunciaran sobre los hechos que dieron lugar a la solicitud de amparo; (ii) solicitó a FONADE que (a) describiera el cronograma para la ejecución del contrato celebrado con la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC– para la adquisición, instalación, prueba y puesta en marcha de la planta eléctrica requerida por el EPMSC de El Banco (Magdalena); (b) expusiera de forma detallada las gestiones adelantadas a la fecha y el porcentaje de avance del proyecto para la provisión de una planta eléctrica para el referido establecimiento carcelario; (c) indicara qué procesos o etapas se encontraban pendientes para efectuar la instalación y puesta en funcionamiento de la planta eléctrica a que se alude, o cuáles circunstancias habían impedido que ello se consumara; y, (d) señalara la fecha estimada en que tendría lugar la instalación y puesta en funcionamiento de la planta eléctrica para el EPMSC de El Banco; (iii) a la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos, se ordenó que rindiera un informe en el cual (a) manifestara su concepto en torno a la controversia planteada en la solicitud de amparo; (b) indicara si el Ministerio Público había adoptado alguna medida en relación con la problemática que atraviesa el EPMSC de El Banco, de conformidad con las competencias que le han sido deferidas por el ordenamiento; y, (c) remitiera copias del oficio 12609 del 11 de mayo de 2018, de la respuesta a dicho requerimiento, así como de todas las demás actuaciones relacionadas con la vigilancia sobre el EPMSC de El Banco que tuviera a su disposición; (iv) requirió al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC– para que diera cumplimiento a la orden impartida en el auto emitido el 22 de agosto de 2018.

1. Auto del 28 de enero de 2019: En este proveído el Magistrado Sustanciador decidió (i) vincular a las gobernaciones de los departamentos de Bolívar y Cesar, así como las Alcaldías de los municipios de Guamal, Plato, San Sebastián, Santa Ana, Ariguaní, Nueva Granada y San Zenón (departamento de Magdalena); Chimichagua, Curumaní, Pelaya, Pailitas, Aguachica, Tamalameque, El Paso y Astrea (departamento del César); y, Mompóx, San Martín de Loba, Barranco de Loba, Hatillo de Loba y Altos del Rosario (departamento de Bolívar),

para que informaran sobre los convenios suscritos con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- para contribuir a la gestión, organización, administración y sostenimiento conjunto del EPMSC de El Banco; (ii) requirió a la EPMSC de El Banco para que informara: (a) ¿cuál ha sido la gestión de los recursos asignados por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- en las vigencias del 2017 y 2018 para abastecimiento de elementos para el descanso de los internos? y explique las causas y las medidas que se han adoptado en relación con la insuficiencia de camas para los internos de la tercera edad en el pabellón 4 del establecimiento; (iii) requirió al Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo -FONADE- para que respondiera lo solicitado en el auto del 23 de noviembre de 2018.

1. Auto del 23 de mayo de 2019: En esta oportunidad el Magistrado Sustanciador decidió (i) requerir a la gobernación del departamento de Bolívar y a los municipios de Guamal, Santa Ana, Ariguaní, Nueva Granada, San Zenón, Curumaní, Pelaya, Astrea, Barranco de Loba y Altos del Rosario para que dieran cumplimiento a lo dispuesto en el auto de decreto de pruebas del 28 de enero de 2019; (ii) requirió a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC-, para que informara por qué se excluyó del contrato interadministrativo No. 216144 el proyecto de la compra de la planta eléctrica de El Banco y las medidas de contingencia y el cronograma específico adoptado para mitigar la situación de los reclusos del centro carcelario.

1. Auto del 19 de Julio de 2019: Finalmente, el Magistrado Sustanciador solicitó el concepto del doctor Alejandro Badillo Rodríguez, experto investigador constitucionalista, para que, como amicus curiae conceptúe sobre la controversia que subyace a la acción de tutela objeto de esta sentencia y aporte los razonamientos que considere. Sobre este particular este despacho no recibió aportes.

1. Los autos fueron respondidos en los siguientes términos:

1. Municipio de El Banco

A través de la Oficina Asesora Jurídica², el municipio de El Banco dio respuesta al auto del 22 de agosto de 2018 y reconoció que en la cárcel de este ente territorial hay hacinamiento debido a que todos los municipios que convergen en la zona sur de los departamentos de Bolívar, Cesar y Magdalena envían allí a sus detenidos.

Manifestó que, en el año 2016, el municipio destinó una partida de diez millones de pesos para mejorar el sistema de acueducto y alcantarillado de la cárcel, y que en 2017 se estableció un presupuesto de veinte millones de pesos y se celebró el convenio de integración de servicios No. 198 con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- dentro del programa de infraestructura carcelaria, cuyo objeto era contribuir al funcionamiento del EPMSC de El Banco, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2017, y que para la vigencia 2018 se destinaron veintiún millones de pesos adicionales, y que para la fecha de remisión del memorial (11 de septiembre de 2018)³ se estaban realizando las acciones para la firma de un nuevo convenio con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-.

Adujo que el municipio está imposibilitado para solucionar la problemática alegada en la acción de tutela, pues es una responsabilidad del Estado y aunque la administración de El Banco ha cumplido con el deber de girar recursos para tal fin, hay otros municipios que no lo hacen. En tal sentido, solicitó su desvinculación del trámite de tutela.

1. Departamento del Magdalena

El departamento del Magdalena contestó al auto del 22 de agosto de 2018, por intermedio de la Oficina Asesora Jurídica⁴, y sostuvo que la Gobernación donó un lote de 180 hectáreas avaluado en dos mil millones de pesos, para que se adelante la construcción de una “mega cárcel” departamental en el municipio de San Ángel (Magdalena), con capacidad para 3500 reclusos, por lo que es necesario que el Ministerio de Justicia y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- destinen los recursos para llevar a cabo la obra civil.

Aseguró que la Gobernación no es competente para dar respuesta a los requerimientos presentados por los accionantes, comoquiera que no puede ordenarle al centro penitenciario que se abstenga de recibir nuevos internos, y que la solución a ello debe ser fijada a través de una política pública penitenciaria por parte de las autoridades de orden nacional.

Señaló que la situación de hacinamiento fue puesta en conocimiento de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos, y al Ministerio Público, y que exhortó a los municipios para que destinen partidas presupuestales para los gastos de cárceles y celebren convenios conforme a la Ley 65 de 1993, instándolos a articular esfuerzos en busca de soluciones de la problemática carcelaria.

Finalmente, adujo que existía falta de legitimación en la causa por pasiva respecto del departamento del Magdalena, pues la entidad territorial no es la llamada a atender las pretensiones de los internos, por lo cual solicitó que se le exonerara de cualquier responsabilidad en referencia a la presente acción de tutela.

1. Ministerio de Justicia y del Derecho

En respuesta al auto del 22 de agosto de 2018, mediante escrito del 12 de septiembre de 2018⁵, el Ministerio de Justicia anotó que entre las funciones que asigna el Decreto 1427 de 2017 a esa entidad, no se encuentra la de realizar acciones de coadministración de

establecimientos de reclusión o de prestación directa de los servicios penitenciarios, comoquiera que dichas labores corresponden al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC- y a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-, respectivamente.

Indicó que en cumplimiento de lo ordenado en las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, el Gobierno Nacional adelantó una estrategia enfocada en (i) modificar la política criminal mediante una serie de normas, y (ii) disminuir el hacinamiento mediante la habilitación de nuevos cupos. Recordó que, más recientemente, la Corte Constitucional en el Auto 121 de 2018 dispuso reorientar el seguimiento a la estrategia de superación del estado de cosas inconstitucionales, a partir de los roles de las entidades y los mínimos constitucionalmente asegurables.

Expuso que, en el marco del Comité Interinstitucional de la creación de normas técnicas de vida en reclusión, se informó a esta Corte los indicadores y validadores de medición de normas técnicas de vida en reclusión, esperando entregar la primera línea base de medición de los mínimos de vida en reclusión.

Por último, agregó que no se han realizado obras específicas para mejorar las condiciones de habitabilidad del EPSMC de El Banco, toda vez que carece de la competencia para adelantar dichas acciones

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁶

Para contestar el auto del 22 de agosto de 2018, esa cartera explicó que no hace parte del Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario, razón por la cual no tiene funciones relacionadas con el mantenimiento de la infraestructura y habitabilidad carcelaria, toda vez que su función

se limita a la asignación global de recursos a las entidades que conforman el presupuesto público nacional aprobado por el Congreso de la República, por lo que no se puede entender que sea un ejecutor directo de recursos, sino programador de las solicitudes de gastos que presentan las entidades para cada vigencia fiscal.

Sostuvo que el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC- y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC- son las entidades llamadas a satisfacer las pretensiones de los accionantes, y que las mismas gozan de autonomía presupuestal para dar prioridad a la adquisición de bienes y servicios según sus necesidades, de manera que tienen la capacidad de comprometer y ordenar el gasto, hasta el monto de las apropiaciones que se aprueban cada año.

Enfatizó que, en cumplimiento a la sentencia T-762 de 2015, ha venido incrementando los recursos de las entidades que conforman el Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario, con el fin de superar el estado de cosas inconstitucional tanto en materia de construcción, ampliación y fortalecimiento de la infraestructura, así como lo relacionado con la alimentación, salud, suministros de aseo y descanso para los internos⁷. Describió algunas actividades de intervención que se han venido dando en esa dirección, como la suscripción de un contrato interadministrativo entre la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC- y FONADE para efectuar la gerencia de construcción e interventoría, ampliación de cupos, y mantenimiento de la infraestructura carcelaria a nivel nacional.

Se refirió igualmente a la reorientación de la estrategia de seguimiento dispuesta por la Sala Especial de Seguimiento unificado a las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015.

1. Departamento Nacional de Planeación –DNP–

En respuesta al auto del 22 de agosto de 2018, el DNP⁸, se opuso a la solicitud de amparo, y sostuvo que dentro de sus competencias no se encuentra el manejo de los centros penitenciarios y carcelarios, labor que se encuentra en cabeza de los organismos que hacen parte del Sistema Nacional Penitenciario.

Explicó que el DNP participa en la formulación, seguimiento y evaluación de la planeación sectorial y en la definición de políticas públicas en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, y detalló los ciclos y etapas legales que se siguen para la aprobación del mismo. En ese punto, aclaró que la competencia del DNP frente a los proyectos de inversión que formulan las entidades se limita al control posterior de viabilidad técnica para que proceda el registro del proyecto de inversión en el Banco Nacional de Programas y Proyectos, con o sin condicionamientos. De tal modo, subrayó que el DNP no diseña, construye o autoriza presupuesto para los establecimientos de reclusión del orden nacional.

Por lo expuesto, alegó que se presentaba respecto del Departamento Nacional de Planeación una falta de legitimación en la causa por pasiva y solicitó su desvinculación.

1. Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC–

Dentro de la contestación del auto del 22 de agosto de 2018, a través de escrito del 4 de septiembre de 2018, a través de la Oficina Asesora Jurídica⁹, manifestó que se tiene contemplada la provisión de una planta eléctrica para el EPMSC de El Banco a través del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo -FONADE-, para lo cual se firmó el convenio interadministrativo No. 216144, mediante el cual se acordó priorizar las necesidades presentadas por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC-.

Afirmó que FONADE pretende suministrar la instalación de bandeja tipo escalerilla 60×200, red eléctrica trifásica, la adecuación del sistema de salida de gases, la desconexión, desmonte y ubicación planta eléctrica existente y la planta eléctrica de combustión interna de 45kVA.

Agregó que la compra de la planta eléctrica destinada para la cárcel de El Banco se encuentra a cargo de FONADE, y que, de acuerdo con lo señalado por el Fondo, se han venido adelantado las gestiones para su adquisición y se lleva a cabo durante la ejecución de convenio, el cual “tiene un plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2019 para su terminación”.

En relación con las mejoras locativas de los baños, sostuvo que se han realizado una serie de acciones para contratar el mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física de los establecimientos penitenciarios y carcelarios del orden nacional.

Expuso que los días 7 y 8 de febrero de 2018 se realizó visita de reconocimiento y verificación de áreas para determinar el alcance de las necesidades y se establecieron las intervenciones consistentes en (i) construcción de un nuevo bloque (celdas nuevas), (ii) adecuación y ampliación del cuarto de basuras, y (iii) mantenimiento del área de sanidad. Igualmente, se está estudiando la posibilidad de llevar a cabo el mantenimiento de baños del patio 4, y la construcción de una nueva aula educativa.

En lo concerniente al suministro de elementos de abastecimiento para el descanso –tales como colchonetas, cobijas, almohadas, etc.–, adujo que ello era competencia del INPEC, ya que este ente tiene a su cargo los programas de atención social y tratamiento a la población reclusa, y para tal efecto el INPEC asigna unas partidas presupuestales que se ejecutan a través de los establecimientos carcelarios.

Finalmente, señaló que dentro del contrato de obra No. 177 se acordó la construcción de un nuevo bloque, que va a generar 12 nuevos cupos, y que, adicional a ello, la Subdirección de Seguimiento a la Infraestructura viene liderando proyectos para la generación de 13.928 espacios adicionales durante el próximo trienio en todo el territorio nacional.

De otra parte, en comunicado del 24 de mayo de 2019, por el cual se dio contestación al auto del 23 de mayo de 2019, dicha entidad informó que la razón por la cual se excluyó del contrato interadministrativo con FONADE para la adquisición de la planta eléctrica para el centro carcelario de El Banco se debió a que la oferta económica superaba los recursos destinados por la USPEC.

El 14 de mayo de 2019, la USPEC realizó una visita al centro penitenciario para establecer el presupuesto y cronograma de actividades para la instalación de la planta eléctrica y transferencia automática, la adecuación del sistema de escape y la acometida eléctrica para la conexión de los equipos¹⁰.

Adicionalmente manifestó que está gestionando la adquisición e instalación de la planta eléctrica del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario -EPMSC El Banco-, la cual se encuentra en etapa precontractual.

1. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC–

En respuesta al auto de pruebas del 22 de agosto de 2018, el Director de Gestión Corporativa del INPEC¹¹ se limitó a remitir el requerimiento de la Corte a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC-, por considerar que la cuestión planteada era competencia de dicha entidad.

Por su parte, la Dirección del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario EPMSC El Banco, a través de memorial enviado a la Corte Constitucional el 8 de febrero de 2019, por el cual dio respuesta al auto del 28 de enero de 2019 manifestó que para en el año 2017 se entregó dotación de colchonetas, sábanas, sobresábanas, cobijas y elementos de aseo, y que para 2018 se asignaron kits de aseo. Adicional a lo anterior, informó que el municipio de Pailitas donó 50 colchonetas, las cuales se sumaron a 67 más adquiridas. Indicó que a la fecha toda la población cuenta con elementos de descanso y aseo.

Señaló que, en el pabellón de la tercera edad, hay insuficiencia de camas, razón por la cual solicitó al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC- la construcción de un nuevo pabellón y así fue priorizado ante la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-.

1. Defensoría del Pueblo Regional Magdalena

Mediante escrito del 25 de septiembre de 2018, la Defensoría del Pueblo remitió el informe de la visita realizada el día 4 de septiembre de esa misma anualidad, en la cual evidenció que en el pabellón I del EPMSC de El Banco, el cual cuenta con área de 178 metros cuadrados, cuya capacidad es para 28 personas, se encuentran 88 reclusos, cada uno con su respectiva colchoneta. Indicó que estas personas solo cuentan con tres sanitarios que están en mal estado, dos duchas improvisadas y dos lavaderos. Aunado a lo anterior, los presos deben dormir a la intemperie y en épocas de lluvia se presentan filtraciones de agua en las celdas.

En relación con el pabellón II, el cual tiene un área de 182 metros cuadrados, señaló que

tiene la misma capacidad del patio I, es decir, 28 personas, que allí se encuentran reclusas 89, quienes cuentan con tres baños y noventa y dos colchonetas.

Sobre el pabellón IV indicó que éste ostenta un diámetro de 74 metros cuadrados, allí se encuentran reclusas las personas de la tercera edad. Con una población de 18 internos, cuenta con ocho camas, un solo baño con dos baterías sanitarias en muy mal estado.

Concluyó que el centro penitenciario tiene capacidad para albergar 68 internos y, para la fecha de la visita, esto es, el 4 de septiembre de 2018, 209 personas se encontraban privadas de la libertad. Igualmente señaló que el establecimiento no cuenta con un sistema de alcantarillado, hace falta la instalación de una planta eléctrica y otras mejoras para salvaguardar las condiciones de los reclusos.

Aunado a lo anterior indicó que en el aula de estudio se dan varias clases en simultáneo, el aire acondicionado de la cocina se encuentra fuera de servicio. Pone de presente que la construcción del nuevo edificio tendrá espacio para 12 nuevos internos, pero solo cuenta con un baño, situación que no se compeadece con las necesidades.

Determinó que el vehículo en el cual se deben realizar los traslados, tanto para acudir a las diferentes diligencias judiciales, como a las citas médicas está fuera de funcionamiento desde mayo de 2018, y que era necesario intervenir el pozo séptico para evitar los reboses.

1. Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo -FONADE—

En comunicación del 9 de febrero de 2019, FONADE dio respuesta al auto del 21 de noviembre de 2018, explicó que celebró el convenio interadministrativo No 216144 con la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC-, cuyo objeto es “realizar la gerencia para la construcción e interventoría, ampliación de cupos y mantenimientos de la infraestructura carcelaria y penitenciaria de orden nivel nacional (sic), requerida por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC-, lo que supone adelantar estudios, diseños, demolición, mantenimiento, suministro, mejoramiento, conservación y ampliación, así como la elaboración del plan maestro de infraestructura en materia penitenciaria y carcelaria, de acuerdo con la información de los diseños que presenta la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC-”¹².

En el marco general del convenio, el 27 de junio de 2017, solicitó un estudio de precios de mercado y previos para la “Adquisición, instalación, prueba y puesta en marcha de plantas eléctricas nuevas y mantenimiento a plantas eléctricas en establecimiento de reclusión del orden nacional”. El alcance de la solicitud incluye nueve centros penitenciarios: Tierralta, Ramiriquí, Moniquita, El Banco, Caucasia, Cali, Bucaramanga, Aguachica y Cúcuta.

Mediante oficio del 24 de diciembre de 2018 la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC- decide reducir el alcance del contrato interadministrativo la exclusión de “(...)12 proyectos que no se van a desarrollar en el marco de presente contrato interadministrativo: EPAMCAS Cómbita (obra nueva, construcción de 576 cupos), RM Manizales (obra nueva construcción de 136 cupos), COCUC Cúcuta (PTAR), ETC Tierralta (PTAR), EC JP Barranquilla-la Modelo (PTAR), EPMSC Acacias (PTAR), EPMSC Ramiriquí (Planta Eléctrica), EPMSC Caucasia (Planta eléctrica), (EPMSC El Banco-Magdalena (Planta Eléctrica), EPMSC Tierralta (Planta Eléctrica), EPMSC Aguachica y EPMSC Ibagué Picalaña -Coiba (interventoría).(...)” (Subrayado fuera de texto)

Para FONADE no es clara la vinculación al proceso de tutela porque desde el año 2018 han realizado las gestiones para la adquisición de la planta eléctrica, sin embargo, es la Unidad

de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC- quien no ha hecho la adición de \$65.011.884 para la publicación del respectivo proceso para la compra de la planta eléctrica de El Banco y los demás centros penitenciarios y carcelarios que hacen parte del proceso contractual.

1. Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos

En respuesta al auto 21 de noviembre de 2018, la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos, en comunicación del 4 de diciembre de 2018, sostuvo que las condiciones de infraestructura del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario -EPMSC El Banco- se encuentran en mal estado. Se encontraron daños en la red de alcantarillado y servicios sanitarios, así como filtraciones de aguas negras en los pisos de los patios y las celdas, lo que puede afectar, gravemente, la salud de los reclusos y del personal administrativo.

Expresó que la planta eléctrica no se encuentra en funcionamiento y que es necesario que la misma opere de forma permanente, toda vez que la interrupción en el fluido de energía afecta la seguridad en las noches y las condiciones ambientales debido a las altas temperaturas.

Asimismo, señaló la falta de suministro de medicamentos, atención médica especializada y tratamiento y la insuficiencia en la guardia, hecho que afecta la posibilidad de traslados para la asistencia de urgencia y citas programadas.

Aseguró que el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario -EPMSC El Banco-, recibe detenidos de 30 municipios de Magdalena, Cesar y Bolívar y que registra un

hacinamiento, de acuerdo con las cifras del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, del 235.9%.

Finalmente indicó que los Procuradores Regionales y Provinciales deberían velar por el cumplimiento de las obligaciones legales que tienen los entes territoriales sobre la materia carcelaria y en caso de incumplirlos, se deberían tomar las medidas disciplinarias pertinentes.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para conocer los fallos proferidos dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

1. Planteamiento del caso, problema jurídico y estructura de la decisión

Un grupo de 61 ciudadanos que se encuentran privados de la libertad en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de El Banco (Magdalena) presentaron acción de tutela contra el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC-, y el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario El Banco (Magdalena), al considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la dignidad humana, a la vida en condiciones dignas, a la igualdad, al

trabajo, a la salud, a la higiene y seguridad en el trabajo, como consecuencia de las condiciones de hacinamiento que se presentan en el penal, y frente a las cuales no se han adoptado medidas por parte de las entidades responsables de mitigar las consecuencias.

A juicio de los tutelantes, los demandados vulneran sus derechos fundamentales, cada vez que reciben internos, bien sea porque fueron capturados en flagrancia, porque son detenidos en cumplimiento de una orden de captura, o porque son remitidos de otros municipios. Igualmente, aseguran que no se está respetando la regla de equilibrio decreciente establecido por la Corte y que el centro penitenciario no cuenta con planta eléctrica, lo que conlleva a que se presenten cortes en el servicio de luz, no cuentan con baterías de baños e implementos como colchonetas y camas suficientes.

Con base en los antecedentes del caso, corresponde a la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional resolver el siguiente problema jurídico: ¿se vulnera el derecho fundamental a la dignidad humana como consecuencia de los problemas de hacinamiento que se presentan en ese establecimiento penitenciario y carcelario, el suministro interrumpido del servicio de energía eléctrica, hecho que agrava las condiciones en que se encuentran reclusos los internos como consecuencia de las altas temperaturas, la falta de entrega en los insumos de aseo y descanso así como las condiciones deficientes en la infraestructura de la planta física que en el tratamiento de las aguas negras que se filtran en las celdas, en la cocina, en los patios y en las demás instalaciones del centro penitenciario, aunado a que los sanitarios y las duchas están en condiciones precarias, se encuentran en mal estado?

Con el fin de resolver el problema jurídico planteado, se estudiarán los siguientes ejes temáticos: (i) procedencia de la acción de tutela; (ii) el marco jurisprudencial del estado de cosas inconstitucional -ECI- declarado por la Corte Constitucional en materia carcelaria referente a los mínimos constitucionalmente asegurables en aspectos como el hacinamiento, el suministro de energía eléctrica, la salubridad, los insumos mínimos de aseo y descanso; (iii) se estudiará sobre el rol de las entidades territoriales en la atención de las personas

sindicadas; y finalmente, (iv) se estudiará el caso concreto.

1. Procedencia de la acción de tutela

La acción de tutela es un mecanismo que la Carta de 1991 ha puesto a disposición de toda persona para reclamar una protección judicial idóneo y eficaz urgente e inmediata frente a acciones u omisiones de autoridades públicas o, en precisos eventos, de particulares, cuando quiera que de dichas conductas se desprenda una vulneración o amenaza a los derechos fundamentales.

Este recurso tiene una naturaleza excepcional, por lo cual sólo es procedente en la medida en que el peticionario no disponga de otro medio de defensa judicial para salvaguardar los derechos invocados, a menos que, pese a existir la posibilidad de acudir a otro mecanismo, se utilice para conjurar de manera transitoria un perjuicio irremediable –cuando la afectación que se pretende evitar es grave e inminente.

En ese sentido, la acción de tutela no procede por regla general para ventilar asuntos cuya resolución ha sido deferida por el ordenamiento jurídico a otras autoridades jurisdiccionales, en la medida que los mecanismos respectivos resulten idóneos y eficaces a la luz de las circunstancias específicas de cada caso so pena de despojar al amparo de su carácter excepcional.

A partir del artículo 86 del Texto Superior y en concordancia con lo previsto en los artículos 1, 5, 6, 8, 10 y 42 del Decreto 2591 de 1991¹³ la jurisprudencia constitucional ha identificado los siguientes requisitos formales de procedencia de la acción de tutela: (i) legitimación en la causa por activa; (ii) legitimación en la causa por pasiva; (iii) inmediatez; y, (iv) subsidiariedad¹⁴.

Corresponde, entonces, a la Sala, pasar a verificar el cumplimiento de cada uno de estos presupuestos de procedencia en el asunto que nos ocupa a continuación:

1. Legitimación en la causa por activa.

El artículo 86 superior establece que la acción de amparo puede ser promovida por cualquier persona que considere amenazados o vulnerados sus derechos fundamentales.

Este requisito se cumple, por lo tanto, cuando el promotor de la acción de tutela está habilitado para hacer uso de este recurso judicial, ya sea porque es el titular de los derechos cuya protección reclama, o bien, porque actúa en procura de una persona que no se encuentra en condiciones de promover su propia defensa, a través de la figura de la agencia oficiosa¹⁵.

En el caso bajo estudio, se observa que el grupo de internos del EPMSC de El Banco que formula la solicitud actúa a nombre propio y persigue la defensa de sus derechos fundamentales a la dignidad humana, a la salubridad, a la igualdad, al trabajo, a la salud, a la higiene y seguridad en el trabajo, los cuales considera lesionados en razón a las condiciones en que se encuentra reclusos.

Sobre este particular, esta Corte ha aceptado múltiples acciones de amparo presentadas por internos de diferentes centros penitenciarios y carcelarios del país, afirmando que este grupo poblacional puede hacer uso de este mecanismo de protección para procurar la garantía de sus derechos fundamentales¹⁶.

Por lo tanto, se concluye que se encuentra acreditado este requisito de legitimación en la causa por activa, en la medida en que la solicitud de los demandantes está encaminada a la salvaguarda de sus propias garantías constitucionales.

1. Legitimación en la causa por pasiva.

Este requisito de procedencia se encuentra regulado también por el artículo 86 Superior¹⁷, el cual consagra que el recurso de amparo puede interponerse contra autoridades públicas y, en determinadas hipótesis, contra particulares, según sea el caso, por su presunta responsabilidad –ya por acción, o por omisión– en la transgresión de los derechos fundamentales que suscita la reclamación.

En el presente asunto se encuentra acreditada la legitimación en la causa por pasiva, tanto de las autoridades inicialmente demandadas, como de aquellas vinculadas al extremo pasivo, debido a que se trata de entidades públicas a las cuales el ordenamiento jurídico les ha encomendado precisas funciones y deberes –en diferentes niveles y sectores– de la administración encargada de las políticas, el funcionamiento, la administración y la prestación de servicios del sistema penitenciario y carcelario, les asiste interés en el litigio, y son de acuerdo con los hechos que se analizan, las entidades que posiblemente estén transgrediendo los derechos de los internos de la cárcel de El Banco, Magdalena. En este caso, se trata de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC¹⁸-, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC¹⁹-, Gobernaciones²⁰ y Municipios²¹, el Ministerio de Hacienda²², el Ministerio de Justicia²³ y el Departamento Nacional de Planeación²⁴.

Adicionalmente, las presuntas deficiencias en las gestiones asociadas al cumplimiento de aquellas funciones son justamente la circunstancia a la que se atribuye la vulneración de los derechos fundamentales invocados por los accionantes, de manera que cabe considerar que serían tales entidades las llamadas a atender las pretensiones.

1. Inmediatez

Dado que la acción de tutela está encaminada a proveer una salvaguarda urgente de los derechos fundamentales del solicitante ante una amenaza grave e inminente, la formulación oportuna de la demanda constitucional de amparo es un presupuesto primordial para la procedencia de este mecanismo.

El caso bajo estudio exige que el requisito de inmediatez se evalúe tomando en consideración el carácter complejo y continuado de las circunstancias que describen los accionantes como violatorias de sus derechos fundamentales, lo cual dificulta identificar un único evento como hecho vulnerador a partir del cual contabilizar el término de interposición de la acción.

En este punto es oportuno subrayar que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, el requisito de inmediatez merece una valoración particular cuando la acción de amparo es elevada por personas que se encuentran privadas de la libertad:

“las violaciones que se invocan respecto de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, se derivan de una falla continua, que viene del pasado y que produce efectos en el presente. En este contexto, siguiendo la jurisprudencia reiterada de la Corte, es procedente el ejercicio de la acción de tutela frente a vulneraciones persistentes en el tiempo, como sucede en este caso, ya que la situación desfavorable que conduce al irrespeto de los derechos alegados por las accionantes, conserva su carácter vigente y actual, sin importar que el hecho que se presenta como causa tenga un pasado remoto o desconocido”²⁵.

De modo que, bajo estas premisas, es posible flexibilizar el análisis de procedencia bajo el entendido de que la afectación que alegan los actores sobre sus garantías fundamentales se consume día tras día mientras permanezcan privados de la libertad en las condiciones alegadas, a lo que se añade que, precisamente por sus circunstancias de confinamiento, soportan la imposición de restricciones al ejercicio de varios de sus derechos –en contraste con la mayoría de la población– y ello los coloca en una especial situación de sujeción e indefensión y además que la vulneración se encuentra persistente en el tiempo²⁶.

1. Subsidiariedad

Como se indicó en líneas precedentes, como mecanismo definitivo de protección el carácter excepcional de la acción de tutela implica que ella sólo procede ante la inexistencia de otros medios judiciales que permitan ventilar las pretensiones del solicitante, o bien, cuando a pesar de existir aquellos carecen de idoneidad o resultan ineficaces para el caso concreto, en razón a variables como la urgencia de protección o la extrema vulnerabilidad del sujeto que reclama la protección.

Lo anterior supone que, si el asunto puede ser ventilado ante una autoridad jurisdiccional a través de un mecanismo ordinario, en principio, deberán agotarse las etapas y las formas previstas en el ordenamiento jurídico para cada proceso, y el juez de tutela no debe desplazar el conocimiento de la autoridad judicial instituida para el efecto.

Ahora bien: tratándose de personas privadas de la libertad, esta Corte ha sostenido que el recurso de amparo se torna procedente en casos en los que se pone de presente la afectación sistemática de derechos fundamentales generada por la problemática estructural del sistema penitenciario. Es así que en casos similares se ha concluido que los reclusos no disponen de otros mecanismos suficientemente idóneos y eficaces que les permita conseguir la protección que reclaman:

“[L]a acción de tutela tiene especial relevancia en un sistema penitenciario y carcelario en crisis, que muchas veces implica un peligro grave, real e inminente para la vida y la dignidad humana. A través de este medio constitucional, no solo se permite asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales, en general, sino que, además, se permite a las autoridades tener noticia de graves amenazas que están teniendo lugar. En este sentido, la acción de tutela constituye una especial garantía para personas privadas de la libertad en centros de reclusión”²⁷.

Así las cosas, desde la perspectiva que ofrecen las anteriores consideraciones se observa que la solicitud de amparo promovida para la defensa de los derechos fundamentales de los internos del EPMSC de El Banco satisface los requisitos mínimos de procedencia, por lo que la Sala estima que hay cabida a un estudio de fondo en torno a las pretensiones.

1. El marco jurisprudencial del estado de cosas inconstitucional -ECI- declarado por la Corte Constitucional en materia carcelaria y la exigencia de los mínimos constitucionalmente asegurables: hacinamiento (seguimiento a las órdenes de las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015), condiciones de salubridad, suministro de energía eléctrica e insumos mínimos para el aseo y descanso de los reclusos.

Es deber de todo Estado Social de Derecho garantizar los derechos fundamentales de todas las personas que habitan en el territorio nacional, mínimos que no pueden tener distinciones de ningún tipo.

Teniendo en cuenta lo señalado, la Corte ha analizado la precaria situación en que se

encuentra este grupo poblacional, situación que ha llevado a declarar el estado de cosas inconstitucionales -ECI- en las cárceles del país.

La primera vez que se este Tribunal se expresó sobre el ECI, fue en la sentencia T-153 de 1998. En aquella oportunidad, la Sala Tercera de Revisión estudió dos acciones de tutela formuladas por internos de las cárceles Nacional La Modelo de Bogotá y Nacional de Bellavista en Medellín. En los citados procesos de amparo, que fueron acumulados, los tutelantes ponían de presente las condiciones de hacinamiento que enfrentaban y la transgresión de los derechos fundamentales que tenían lugar lo anterior debido los problemas de infraestructura que se presentaban en las cárceles del país.

Analizada la problemática, se concluyó que el hacinamiento alcanzaba, en términos porcentuales, el 45.3%. Igualmente, aseguró que en varios centros carcelarios, en los que existen celdas colectivas no se respeta la norma estandarizada de 3.5m² por individuo, así como lo 3m³ de aire en clima frío y 4m³ en tierra caliente; señaló que, a pesar de que los centros penitenciarios fueron construidos y proyectados con determinada capacidad, se le asignó una mayor, sin tener en cuenta la capacidad operacional y de funcionamiento. Aunado a lo anterior se puso de presente que el mantenimiento y adecuación de las celdas, no permite que la mismas sean utilizadas en su totalidad. No obstante, aclaró que la situación no es novedosa, porque en el siglo pasado hubo cuatro crisis de hacinamiento carcelario, siendo la última de ellas la establecida en 1995.

En esta oportunidad, las órdenes hicieron énfasis²⁸ en la elaboración de un plan de construcciones entre el Ministerio de Justicia, el INPEC y el Departamento Nacional de Planeación para edificar y adecuar los centros penitenciaros a las condiciones de vida digna y garantía de los derechos fundamentales sobre el Estado por la custodia de las personas que se encuentran privadas de la libertad: “La inversión en las prisiones no puede ser objeto de transacciones,”²⁹ aseguró el fallo.

La sentencia también creó la regla de los mínimos constitucionales asegurables para la población carcelaria y penitenciaria como una de las formas para superar el -ECI-. En este sentido, como lo ha dicho la Corte³⁰ en sentencias posteriores, los mínimos que deben ser garantizados en la vida en reclusión por las autoridades competentes se refieren a los siguientes aspectos: “i) la resocialización, ii) la infraestructura carcelaria, iii) la alimentación al interior de los centros de reclusión, iv) el derecho a la salud, v) los servicios públicos domiciliarios y vi) el acceso a la administración pública y a la justicia”³¹. Estos mínimos constitucionalmente asegurables no constituyen una lista taxativa ni exhaustiva que agote los temas de los cuales deben ocuparse las ramas del poder público para la operatividad de las cárceles y de las condiciones de las personas que habitan en ellas.

Por su parte, la sentencia T-388 de 2013 analizó, nuevamente, la crisis del sistema penitenciario y carcelario del país, teniendo como fundamento las deplorables condiciones de reclusión, ocasionadas, en que se encontraban los internos de las cárceles de Cúcuta, la Tramacúa de Valledupar, la Modelo de Bogotá, Bellavista de Medellín, San Isidro de Popayán, y la de Barrancabermeja.

Concluyó la Corte que, como consecuencia de las medidas adoptadas por las autoridades competentes, el ECI declarado por la sentencia T-153 de 1998 fue superado parcialmente, toda vez que se logró salir del estado crítico en el que se encontraban los centros carcelarios del país, y se demostró que el hacinamiento había disminuido³².

No obstante, evidenció que el hacinamiento no era el único problema que se presentaba en los penales, sino que a esta problemática se suma la crisis en la asistencia de salud del personal interno, la falta de funcionarios en los centros penitenciarios, el déficit en los servicios de alimentación, comunicación (telefonía), trabajo estudio y enseñanza, por lo que puso de presente que para superar la crisis que se enfrenta era necesario modificar la

política criminal, toda vez que la situación se agrava “por la ineficacia de las medidas adoptadas e implementadas, dado el desarrollo que ha tenido el problema: el vertiginoso crecimiento de la población que debe ser sometida a una pena privativa de la libertad”.

Y concluye la Corte:

“El sistema penitenciario y carcelario de Colombia se encuentra, nuevamente, en un estado de cosas que es contrario a la Constitución vigente. Los establecimientos penitenciarios y carcelarios en el País se encuentran en una situación de crisis estructural. No se trata de ausencia de avances o de acciones por parte de las autoridades, puesto que, como se evidenciará, éstas han realizado acciones encaminadas a solventar el estado de cosas inconstitucional evidenciado por la jurisprudencia constitucional en 1998. De hecho, es en gran parte gracias a tales acciones de política pública que la Corte Constitucional entendió superado tal estado de cosas vivido al final del siglo XX. Sin embargo, la evidencia fáctica aportada a cada uno de los nueve expedientes, así como la información que es de público conocimiento, evidencia que, nuevamente, el sistema penitenciario y carcelario colombiano se encuentra en un estado de cosas contrario al orden constitucional vigente de manera grosera, que conlleva un desconocimiento de la dignidad humana, principio fundante de un estado social de derecho. En otras palabras, el sistema penitenciario y carcelario actual es incompatible con un estado social y democrático de derecho”³³.

Afirma la Corte que los derechos constitucionales de las personas privadas de la libertad son violados de manera masiva y generalizada, las obligaciones de respeto, protección y garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad han sido incumplidas de forma prolongada, el Sistema penitenciario y carcelario ha institucionalizado prácticas inconstitucionales, las autoridades encargadas no han adoptado las medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar efectivamente la vulneración de los derechos, y afirma que en caso de que todas las personas privadas de la libertad acudieran a la acción de tutela, se produciría una congestión judicial sin precedentes.

Teniendo en cuenta que las problemáticas mencionadas no cuentan con una solución a corto plazo y que es imperioso tomar medidas de impacto, para que propendan por garantizar los derechos fundamentales de las personas que se encuentran privadas de la libertad, esta Corporación indicó que se deberán aplicar las reglas de “equilibrio decreciente o de equilibrio”³⁴.

La regla del 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.”³⁵

Cuando se alcance la meta de tener un nivel de ocupación que no sea superior al cupo máximo que tiene el establecimiento, la sentencia dijo que se debe pasar de la regla del equilibrio decreciente, a la de equilibrio, lo que supone que en caso de no presentarme hacinamiento, y con la finalidad de que no se vuelva a presentar la situación de sobrecupo carcelario. Finalmente señaló que, en caso de que los centros penitenciarios tengan plazas disponibles, no será necesario la aplicación de ninguna de las dos reglas³⁶.

Con posterioridad, la Sala Quinta de Revisión de la Corte estudió 18 expedientes acumulados³⁷. En esa oportunidad, se analizó la existencia de una política criminal inconstitucional, las causas de la vulneración masiva de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, incluido el hacinamiento; la coexistencia en reclusión de condenados y sindicados, las deficiencias del sistema de salud existente en los centros de reclusión y las inadecuadas condiciones de salubridad e higiene con las que deben convivir

los reclusos, así como el manejo de los alimentos.

Afirmó que como consecuencia de la situación se reveló “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”³⁸.

Del mismo modo, puso de presente una serie de problemáticas estructurales detectadas en la sentencia T-762 de 2015, a saber:

i. La Desarticulación de la política criminal y el Estado de Cosas Inconstitucional.

Sobre este tema enfatizó que en el país la política criminal es reactiva, dejó de lado las finalidades de la pena y se maneja con base en el populismo punitivo, aumentando el tiempo de las sanciones sin que haya un sustento empírico para ello. Por lo anterior, aseguró que dichas medidas solo contribuyen a la congestión del sistema y agravan la situación de los reclusos lo que conlleva a que les sean vulnerados sus garantías fundamentales.

i. El hacinamiento y otras causas de violación masiva de derechos

Afirmó que el hacinamiento es la principal causa de la vulneración de los derechos de las personas privadas de la libertad, del mismo modo indicó que existe una falencia en “la

construcción y adaptación de cupos que respeten las mínimas condiciones de dignidad y subsistencia”, se presenta “Insuficiencia de los recursos destinados a la financiación de la política penitenciaria y carcelaria y la política criminal”, se ha llevado a cabo la “reclusión conjunta de personas sindicadas y condenadas” y se evidenció que sistema de salud del sector penitenciario y carcelario del país es deficiente.

i. 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.

Estableció los criterios generales y específico para levantar el ECI del sistema penitenciario y carcelario.

Como consecuencia de lo anterior se creó la Sala Especial de Seguimiento de las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015 (en adelante Sala de Seguimiento), con el objetivo de verificar el cumplimiento de las órdenes impartidas por esta Corporación.

1. Seguimiento al ECI

La Corte ordenó el seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas para la superación del ECI, con el fin de que las instituciones se orienten a la consecución de las metas y objetivos trazados, y no a la mera ejecución de actividades particulares y atomizadas que hacen parte de las órdenes individualmente consideradas y de las directrices complejas que implican coordinación interinstitucional.

La Sala Plena de la Corte Constitucional decidió unificar los seguimientos diseñados en las Sentencias T-388 de 2013³⁹ y T-762 de 2015⁴⁰, por lo conformó la Sala Especial de Seguimiento al ECI penitenciario y carcelario, creó un grupo líder de seguimiento para la

verificación del cumplimiento de las órdenes conformado por la Procuraduría General de la Nación, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), y liderado por la Defensoría del Pueblo.

Sobre el alcance de su propio seguimiento, mediante el Auto 121 de 2018⁴¹, expresó la Corte que su objetivo es superar el ECI mediante órdenes complejas y estructurales que involucren a diferentes estamentos del Estado colombiano como la Rama Ejecutiva, el Ministerio Público, la Fiscalía y el Legislativo, para que de manera coordinada se superen las omisiones, la falta de articulación institucional y la falencias en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas que conlleva a una vulneración sistemática de los derechos fundamentales de las personas que se encuentran privadas de la libertad por parte del Estado.

En auto 110 de 2019 estableció las reglas relacionadas con la aplicación del equilibrio decreciente. Éstas deben tenerse en cuenta para enfrentar el hacinamiento como parte del problema jurídico de esta providencia.

El auto consideró que se debe remediar la incompatibilidad entre, por un lado, la obligación que tienen las directivas del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- de aplicar la regla de equilibrio decreciente y, por otro lado, la necesidad de permitir el ingreso a los establecimientos penitenciarios de personas que permanecen en centros de detención transitoria porque éstos no poseen la infraestructura para mantener a las personas de manera permanente y además se encuentran en precarias condiciones sanitarias y de infraestructura.

El objetivo del auto mencionado fue adoptar medidas contingentes en relación con la aplicación del equilibrio decreciente en el marco del seguimiento de las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015. La revisión de la aplicación de ésta fue solicitada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Regional Noroeste del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario

-INPEC-, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013, quienes aseguraron que la aplicación de la regla agravaba la situación de hacinamiento de los establecimientos de reclusión transitoria del orden nacional (en adelante ERON), las unidades de reacción inmediata -URI, y las Estaciones de Policía, porque la naturaleza e infraestructura física de esos centros es su carácter temporal. Razón por la cual no es posible albergar de manera permanente a los sindicados o condenados por infracciones porque muchos de dichos centros ya se encuentran funcionando por encima de su capacidad máxima para albergar a las personas temporalmente.

La Sala de Seguimiento consideró que la regla de equilibrio decreciente se debe mantener, por tratarse de una cosa juzgada constitucional, de acuerdo con lo decidido en las sentencias T-388 de 2013 y T-765 de 2015. Sin embargo, ordenó construir un sistema de priorización que sirva para formular un plan de contingencia con el fin de atender la crisis carcelaria del país y el levantamiento de información objetiva y verificable acerca de la situación que atraviesa el sistema penitenciario que permita conocer el estado de los mínimos.

Teniendo en cuenta que, en caso de aplicar la regla de equilibrio decreciente, se puede presentar una tensión entre la necesidad de aliviar la situación de hacinamiento que se presenta en las cárceles del país y del otro, la necesidad de permitir el ingreso a los establecimientos de personas que se encuentran en centros de detención transitoria, la Sala de Seguimiento resolvió darle aplicación al juicio de proporcionalidad. Por ello, se debe “(i) determinar la constitucionalidad de las leyes que restringen o limitan los derechos fundamentales; y (ii) valorar las medidas tomadas por las otras ramas del poder público, las cuales pueden perseguir fines constitucionales, pero afectar derechos fundamentales”⁴².

Del mismo modo estableció que los jueces constitucionales⁴³ son los encargados de decidir sobre los temas de hacinamiento en las siguientes dos circunstancias: (i) en los casos futuros en los que se considere la regla de equilibrio decreciente como remedio para la reducción del

hacinamiento de un establecimiento específico; y (ii) en los casos en los que ya se aplicó la regla en virtud de una decisión judicial o administrativa previa, con el fin de identificar si pueden o no aplicar la regla de equilibrio decreciente con la posible afectación de otros bienes constitucionales en un caso concreto⁴⁴.

Tal como lo señala el auto 110 de 2019, el principio de proporcionalidad permite resolver la colisión que se presenta entre los derechos fundamentales y los fines constitucionales, es decir que busca “remediar la incompatibilidad entre, por un lado, la obligación que tienen las autoridades penitenciarias de aplicar la regla de equilibrio decreciente, a partir de alguna decisión judicial que busque aliviar el hacinamiento al que están sometidas las personas privadas de la libertad en los centros de reclusión y, por otro lado, la necesidad de permitir el ingreso a los establecimientos de personas que permanecen en centros de detención transitoria en precarias condiciones, pese a que, en virtud de las decisiones de los jueces penales en sus respectivos procesos, deberían estar reclusas en establecimientos penitenciarios y carcelarios”. Para lograr dirimir esta disyuntiva es necesario que contrasten los intereses públicos pretendidos, con los medios a implementar, demostrando la necesidad, dándole razonabilidad al actuar público, garantizando un orden justo⁴⁵.

Por lo anterior, es dado afirmar que el juez constitucional está en capacidad de aplicar la regla del equilibrio decreciente siempre que este sea el medio adecuado, conducente, necesario y razonable para disminuir el impacto del hacinamiento en un centro carcelario en el que se presente este problema⁴⁶.

1. Jurisprudencia constitucional en torno a la salubridad en los centros penitenciarios y carcelarios

La forma en que una sociedad limita el derecho a la libertad de las personas que han cometido delitos evidencia la calidad de la misma, por lo anterior, a este grupo poblacional

se le debe garantizar que su estadía en los centros de reclusión se lleve a cabo con las respectivas medidas de salubridad. Es por ello que las cárceles del país deben garantizar las condiciones mínimas para que a las personas privadas de la libertad se les proteja la dignidad humana y así lograr los objetivos de la pena.

Una de las primeras controversias fue resuelta a través de sentencia T-596 de 1992, en esta oportunidad se ordenó al Ministerio de Justicia que reparara los dormitorios, baños, rejillas y mejorara la disposición de las basuras de la cárcel de “Peñas Blancas” ubicada en Calarcá-Quindío, para evitar la transgresión de los derechos a la salubridad y a la salud. Igualmente, señaló que existe una diferencia cualitativa radical entre la falta de confort propia de un establecimiento carcelario y la falta de servicios de higiene básicos. Lo primero es el resultado directo e inevitable de los rigores del aislamiento social y de la pena; lo segundo es la causa de un trato deliberadamente degradante y cruel.

Por su parte, la sentencia T-153 de 1998 analizó la situación que se presentaba en la Cárcel Nacional Modelo de Bogotá y la Cárcel Nacional de Bellavista de Medellín en relación con el tratamiento de las aguas negras y desechos sólidos, toda vez que estas se represaban, generando olores putrefactos nocivos a la salud de la población carcelaria, además de ser responsable de las inundaciones frecuentes de patios y celdas.

Como consecuencia, la Sala Tercera de Revisión de esta Corporación amparó los derechos fundamentales de los actores y ordenó al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Departamento de Planeación elaborar un plan de construcción y refacción carcelaria tendiente a garantizar a los reclusos condiciones de vida digna, así como los derechos fundamentales a la educación, al trabajo, la salubridad y la atención social.

Estas situaciones no han sido tangenciales ni circunstanciales, en el año 2006 se conoció la

situación por la que atravesaban los internos de la cárcel de Cómbita, toda vez que los mismos afirmaron no contar con las condiciones de salubridad e higiene mínimas, así como la prestación deficiente del servicio de agua.

Una vez más este Tribunal Constitucional se pronunció en favor de los reclusos, concedió el amparo deprecado y ordenó al Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Cómbita adoptar las medidas necesarias para mantener el pabellón en buenas condiciones de higiene y salubridad, de tal modo que se respetará el núcleo esencial de la dignidad humana, como un deber del Estado de garantizar a los internos el derecho fundamental a la dignidad humana y de satisfacer las necesidades básicas de las personas privadas de la libertad⁴⁷.

En la sentencia T-077 de 2013 se indicó que la cárcel La Picalaña se presentaban irregularidades respecto de la infraestructura física del pabellón, tales como, “baños dañados, duchas dañadas, albercas dañadas y celdas con humedad, además se evidencia malos olores en las áreas de baños y corredores del pabellón, residuos líquidos con malos olores, inadecuado manejo de basuras (...) según nos informan los internos del pabellón,(...) se puede observar mucho filtro de aguas negras en los pisos superiores lo que hace que se filtre a los pisos inferiores”.

En dicha oportunidad no se acreditó que los reclusos estuviesen padeciendo algún tipo de enfermedad por las condiciones del centro penitenciario. Sin embargo, la situación de sobrepoblación, el calor, la falta de salubridad, la insuficiencia en el suministro de agua, el problema de recolección de las basuras, los malos olores de los inodoros dañados, la filtración de aguas negras, son condiciones inhumanas de cumplimiento de las penas, y por tal razón, atentan contra la dignidad humana de los reclusos y no cumplen un fin resocializador.

Finalmente, la Corte se pronunció, mediante sentencia T-208 de 2018, respecto de las

condiciones físicas de los centros penitenciarios con relación al derecho fundamental a la salubridad y al agua potable, del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Acacías – Meta. En esta oportunidad se reiteró que el concepto de accesibilidad física consiste en mantener las instalaciones físicas en buen estado con un ambiente higiénico y de salubridad, adecuado toda vez que las autoridades penitenciarias tienen la obligación de satisfacer las necesidades esenciales mínimas de este grupo poblacional.

Para recapitular, la Corte en sus pronunciamientos ha indicado que las condiciones de salubridad y de infraestructura hacen parte de los contenidos materiales del derecho a la dignidad humana y que las personas que se encuentran privadas de la libertad no deben sufrir tratos crueles e inhumanos, por eso este derecho fundamental se concreta en las condiciones de salubridad, de habitabilidad y el abastecimiento suficiente y regular de agua, no sólo para el consumo, sino también para garantizar que las baterías de baños, las duchas y en general, las labores diarias pueden ser desempeñadas sin ningún inconveniente, por lo cual se deben diseñar, implementar y evaluar políticas públicas que busquen superar las eventuales falencias físicas o arquitectónicas en las cárceles.

1. Jurisprudencia constitucional sobre el acceso al servicio público de energía eléctrica en establecimientos carcelarios y penitenciarios

El suministro de energía eléctrica en los centros penitenciarios y carcelarios del país es esencial, no solo para que la guardia pueda garantizar la seguridad de los internos y el orden en el penal, sino que es un servicio fundamental para que los reclusos cumplan su pena en condiciones de dignidad.

La interrupción del servicio de energía eléctrica, por sus especiales características, causa una grave alteración en las condiciones ordinarias de funcionamiento de los centros penitenciarios en aspectos como la iluminación, uso de estufas eléctricas, de motobombas, la refrigeración de alimentos y medicinas. Ahora bien, dicha situación de vulnerabilidad se

profundiza cuando el centro penitenciario se encuentra en zonas de calor intenso que afecta directamente a los reclusos y más aún a quienes tienen heridas porque se retardan los procesos de cicatrización.

Por lo anterior, la Corte ha expresado, en decantada jurisprudencia, que los centros penitenciarios deben contar con este servicio y su prestación debe ser continua, razón por la cual, en diferentes casos ha ordenado a diferentes entidades que garanticen el suministro de energía eléctrica en los penales.

En 1994 fue suspendido el fluido eléctrico del centro penitenciario de Tuluá, como consecuencia del no pago del servicio. Por esta razón se interpuso acción de amparo contra dicho penal por vulnerar los derechos fundamentales de los reclusos. Por lo anterior, la Corte, mediante sentencia T-235 de 1994 concluyó que la interrupción o el funcionamiento inadecuado del servicio de energía eléctrica en un establecimiento carcelario conlleva a que se presenten intentos de fuga, los ataques externos de organizaciones al margen de la ley o de personas o grupos interesados en liberarlos, además de que impide la eficiencia en la prestación del servicio de guardia y, obviamente, pone en peligro a las autoridades carcelarias, al personal administrativo, la seguridad de los propios reclusos e incluso a la comunidad⁴⁸.

En el caso concreto, a pesar de haber cesado la vulneración a los derechos fundamentales a la vida e integridad personal, pues el servicio de energía eléctrica fue reanudado, se ordenó a la autoridad pública accionada que en ningún caso vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para interponer la acción de tutela.

Casos similares se han presentado en los centros penitenciarios de Cartagena (sentencia T-881 de 2002)⁴⁹, de Cartago (sentencia T-639 de 2004)⁵⁰, la Unión, Túquerres, Tumaco y Pasto, Nariño (sentencia T-197 de 2017)⁵¹, entre otras.

En todos estos casos la Corte indicó que el suministro del servicio eléctrico en las cárceles del país debe ser garantizado y prestado de manera óptima, para solventar las necesidades sociales imperantes de justicia material y de condiciones reales de igualdad. Dicho nivel de eficiencia se concreta en la “continuidad, regularidad y calidad del mismo” frente a lo cual su prestación “no puede tolerar interrupciones”. Igualmente afirmó en la sentencia T-761 de 2015 que: “Sin electricidad no es posible la vida en condiciones dignas y una alimentación equilibrada. Sin el flujo de electricidad, se agudizarían las circunstancias de precariedad del núcleo familiar de la accionante, y se pondrían en riesgo otros derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional.”

Esta Corporación determinó que la falta de prestación del servicio de energía en las instituciones carcelarias lesiona de manera ostensible las garantías fundamentales de los reclusos, concretamente aquellos que se derivan directamente de la dignidad del ser humano.

En cuanto al consumo mínimo de electricidad la Corte se refiere a la Ley 143 de 1994, que establece en el Artículo 11: “(...) un consumo de subsistencia entendido como “la cantidad mínima de electricidad utilizada en un mes por un usuario típico para satisfacer necesidades básicas”. Este mínimo no se puede desconocer para las personas que se encuentran en condiciones de reclusión bajo la tutela del Estado. En suma, el suministro constante de energía eléctrica ha sido uno de los elementos esenciales que componen el derecho fundamental a la dignidad humana en su manifestación material y que ha sido salvaguardado por esta Corporación también de manera autónoma en múltiples oportunidades. Dicho lo anterior, la Sala de revisión no puede desconocer el mínimo de energía eléctrica a las personas que se encuentran reclusas en centros penitenciarios y carcelarios.

Tal como lo ha señalado este Tribunal “los servicios de acueducto, alcantarillado y energía

tienen una incidencia trascendental en la población carcelaria, pues son indispensables para que existan buenas condiciones de higiene, que haya suficiente agua para limpiar y preparar alimentos y que los reclusos puedan dedicar sus jornadas a actividades productivas que les generen conocimientos y destrezas como parte de su resocialización”⁵².

De acuerdo con lo anterior, es dado concluir que la suspensión en el suministro de energía eléctrica dentro de los establecimientos penitenciarios puede conllevar a que se presenten problemas de violencia e inseguridad, y del mismo modo afecta los derechos fundamentales tanto de los reclusos, como del personal que allí labora⁵³. Por ello, este servicio debe ser prestado de forma continua e ininterrumpida para garantizar los mínimos fundamentales de las personas privadas de la libertad y del cuerpo administrativo, y en caso de que se presenten inconvenientes con el mismo, la administración debe adoptar las medidas que considere necesarias para superar dichos impases.

1. Jurisprudencia sobre la entrega de insumos mínimos de aseo y descanso para los reclusos

La Corte ha dicho en varias oportunidades que no existe justificación alguna para que a los reclusos no se les provea con regularidad los elementos básicos. En efecto, el Estado no puede alegar dificultades de orden presupuestal para no hacer entrega a todos los internos insumos esenciales para llevar una vida digna. Por las anteriores razones, se han protegido los derechos fundamentales a la dignidad humana, igualdad, salud y salubridad.

Por este motivo, la Corte se pronunció en el año 2003, mediante la sentencia T-1030, e indicó que los reclusos del Pabellón de Máxima Seguridad de Cúmbita (Boyacá), solo se les proporcionaban elementos de aseo al momento de su ingreso, y luego debían procurárselos de su propio pecunio o el de su familia. Por lo anterior ordenó se hiciera la entrega periódica de estos insumos y de los elementos de descanso, ya que no existe ninguna justificación

para no hacerlo.

En un caso análogo, la sentencia T-1134 de 2004 examinó la acción de amparo elevada por los internos de la cárcel “Doña Juana” de la Dorada, Caldas para reclamar la protección de su derecho fundamental a la dignidad humana, ya que el centro penitenciario no les daba dotación de vestido y útiles de aseo, así como las pésimas condiciones de higiene y salubridad en la que se encontraban debido al deficiente suministro en el servicio de agua.

Situaciones similares han tenido lugar en diferentes centros penitenciarios y carcelarios en los cuales se alegó, por parte de los internos, la falta de insumos de aseo y descanso para los reclusos. Por lo anterior, se estudiaron los casos de las prisiones de Valledupar (sentencias T-490 de 2004⁵⁴ y T-792 de 2005⁵⁵), Vichada (sentencia T-900 de 2005⁵⁶), entre otras⁵⁷.

En todos los casos mencionados, esta Corporación tuteló los derechos de los tutelantes y aseguró que el suministro de la dotación mínima permite unas condiciones de existencia digna, y por ello los reclusos deben disponer de elementos para dormir, tener un vestido y calzado en buen estado y contar con ciertos implementos de aseo que garanticen una buena presentación personal y condiciones mínimas de salud y salubridad. Afirmó que no es dado afirmar que el suministro de los elementos y la regularidad de su entrega obedece a disposiciones contenidas en la reglamentación interna, y que los internos de la entidad carcelaria pueden adquirir tales elementos a través de familiares o personas cercanas, si se tiene en cuenta que la condición de prisionero determina una drástica limitación de los derechos fundamentales⁵⁸.

Asimismo, es dado recordar que esta Corporación ha reconocido los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, y aseguró que, “en la medida en que los internos siguen siendo titulares de algunos derechos cuya garantía o satisfacción no pueden ser procurados por sí mismos, en virtud de la especial sujeción en la que se encuentran

sometidos, como ocurre con el derecho al mínimo vital o a la subsistencia en condiciones dignas, a fin de satisfacer las necesidades básicas de existencia de los internos, la Corte Constitucional ha señalado que surge en cabeza del Estado el deber de satisfacerlas”⁵⁹.

De lo anterior se colige que, como ya lo ha expresado esta Corporación, se debe reconocer a toda persona privada de la libertad, la condición de ser humano y por tal motivo, se le debe garantizar su dignidad, aunque no esté disfrutando plenamente de sus derechos, “Específicamente, se debe prestar especial atención a respetar, proteger y garantizar los derechos de toda persona (i) a contar con un espacio vital mínimo y digno, que permita el descanso; (ii) a contar con elementos básicos como ropa, cobija y colchoneta; (iii) a no ser expuesta a temperaturas extremas; (iv) a utensilios básicos de aseo e higiene personal, y un ambiente salubre; (v) al agua potable y a una alimentación adecuada y suficiente, así como a los utensilios básicos para poder comer; (vi) a la seguridad e integridad personal; (viii) al respeto a la intimidad, en especial a la vista íntima; (ix) a la unidad familiar; y (x) al acceso a los servicios que se requieran”⁶⁰. (énfasis propio)

Así las cosas, es obligación de las entidades encargadas de la custodia de los presos, suministrar los elementos de aseo, de manera periódica, de tal forma que este grupo poblacional tenga las condiciones mínimas de aseo personal, durante su estadía en los centros de reclusión.

1. Análisis del caso concreto

Del material probatorio recaudado se puede establecer que los accionantes se encuentran reclusos en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario -EPMSC El Banco- Magdalena, en situación de hacinamiento, cuya temperatura oscila entre los 26 y 35 grados centígrados⁶¹ diarios, no disponen de un sistema sanitario que canalice las aguas negras, los baños y las duchas no son suficientes y se encuentran averiadas, el flujo de

energía eléctrica no es permanente, los insumos de aseo como cepillos de dientes, jabones y toallas no son proporcionados de manera constante.

Estas situaciones constituyen una violación al derecho fundamental a la dignidad humana y a su contenido material por las condiciones de hacinamiento, a la salubridad, al suministro continuo de energía eléctrica, a la no entrega de elementos de aseo personal (jabones, toallas y cepillos de dientes) y de descanso (colchonetas, sábanas y almohadas) que sufren las personas privadas de la libertad en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario -EPMSC de El Banco-, desde el año 2017 debido a la inactividad de las entidades del orden nacional y local con funciones de administración de la población carcelaria.

En este orden de ideas, en el marco del ECI y los pronunciamientos posteriores sobre hacinamiento, salubridad, suministro de energía eléctrica e insumos mínimos de aseo y descanso (colchonetas, almohadas y sábanas) para las personas que se encuentran privadas de la libertad han sido claramente establecidos y se deben garantizar, tal como lo ha dicho este Tribunal en diferentes pronunciamientos.

A continuación la Sala advierte que las reclamaciones de los internos del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario -EPMSC de El Banco- se relacionan con problemas de: i) hacinamiento: en este aspecto los tutelantes solicitaron la aplicación de la regla del equilibrio decreciente y le solicitaron al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- coordinar los traslados de los internos a otros centros de detención; ii) infraestructura carcelaria y salubridad (reparación de tuberías, duchas y sanitarios en mal estado); iii) el suministro de permanente de energía eléctrica, mediante la disposición de una planta eléctrica que preste los servicios durante el día y en la noche; y iv) la entrega de insumos mínimos de aseo (cepillos de dientes, jabones y toallas) y descanso (almohadas, colchonetas y sábanas), que a continuación se van abordar en el caso objeto de análisis de esta Sala.

1. Sobre los problemas de hacinamiento

En la respuesta allegada por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC- a la Corte Constitucional señaló que, en el marco del contrato de obra No. 177 de 2017, se tenía prevista la construcción de un nuevo bloque con 12 nuevos cupos para albergar personas privadas de la libertad en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario -EPMSC de El Banco, a la vez que la Subdirección de Seguimiento a la Infraestructura “venía liderando proyectos para generación de cupos durante el próximo trienio en todo el territorio nacional, los cuales se tiene proyectados generar (sic) 13.928 nuevos cupos”.

La Sala advierte que, a pesar de los esfuerzos descritos, la situación de la sobrepoblación carcelaria difícilmente se verá conjurada a corto plazo con la generación de cupos para doce (12) reclusos más –conforme lo estipulado en el contrato–, cuando el porcentaje de hacinamiento supera el 232%, al paso que la generación significativa de cupos es un proyecto a futuro que pretende cubrir todo el territorio nacional, por lo que su impacto específico sobre el EPMSC de El Banco es imposible de establecer, de modo que tampoco se aprecia como una solución pronta y eficaz al problema.

Sobre la construcción de cupos carcelarios, la Corte Constitucional en la sentencia T-388 de 2013 dijo que si bien es una manera de resolver la crisis de hacinamiento y que la administración pública ha hecho grandes esfuerzos en la construcción de establecimientos de reclusión, la problemática que se presenta en este sector es estructural e involucra aspectos del diseño de la política criminal y la coordinación interinstitucional con el fin de garantizar el derecho fundamental a la dignidad humana de las personas que se encuentran privadas de la libertad.

Para el caso concreto, el hacinamiento es una de las causas de la vulneración de los derechos fundamentales de los reclusos,⁶² hecho que conlleva a que éstos reciban, en

muchos casos, tratos crueles e inhumanos que afectan dignidad, y limitan la posibilidad de resocializarse. En ese sentido, los accionantes solicitan que se ordene al Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario -EPMSC El Banco-, abstenerse de recibir más sindicados y condenados hasta tanto no se adecuen las instalaciones, y que no se produzcan y se dispongan de traslados a otros centros carcelarios que cuenten con infraestructura idónea. Sin embargo, la Corte Constitucional ha sostenido que “tales medidas, además, no harían más que trasladar y extender el estado de cosas inconstitucional a otros establecimientos y centros de reclusión, incluidas las Unidades de Reacción Inmediata y las propias estaciones de policía”⁶³.

A pesar de lo indicado, no es dado desconocer que las condiciones de hacinamiento del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario -EPMSC El Banco son del 232%, y que la aplicación de la regla de equilibrio decreciente sólo 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 salen 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”⁶⁴.

De acuerdo con la sentencia T-388 de 2013, citada en el Auto 110 de 2019, el cierre parcial o definitivo son decisiones administrativas, que deben ser tomadas por las autoridades penitenciarias. A pesar de ello, puede el juez de tutela, en caso de avizorar la trasgresión de los derechos fundamentales de los internos, y de manera excepcional, tomar este tipo de decisiones, para proteger las garantías iusfundamentales de las personas privadas de la libertad. Señala que “tanto la medida de cierre definitivo, como de cierre parcial de los centros de reclusión, son decisiones de carácter administrativo de las autoridades penitenciarias y carcelarias, por lo que, en principio, a las autoridades judiciales no corresponde adoptarlas. Sin embargo, indicó que “pueden darse situaciones excepcionalísimas en las que se evidencie y demuestre que los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad corren peligros claros y evidentes, y que exigen una

protección extrema. (...) En tales circunstancias, el juez de tutela se puede ver excepcionalmente obligado a tomar una drástica solución de cierre de un establecimiento penitenciario⁶⁵66.

En ese contexto, los centros penitenciarios deben garantizar la dignidad y en caso de no poder hacerlo deberán superar las falencias, so pena de no poder ser usados. Sobre este particular, la sentencia T-388 de 2013 indicó que el cierre total de las cárceles puede generar una serie de efectos nocivos, motivo por el cual acudió a las reglas del equilibrio y del equilibrio decreciente, como solución para armonizar la garantía de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad y la correcta ejecución de la administración de justicia⁶⁷.

Para dar aplicación a la regla de equilibrio decreciente, ésta se debe llevar a cabo de forma estricta, de tal suerte que, si el juez constitucional evidencia que dicha regla no supera el test de proporcionalidad, deberá aplicar una medida alternativa para proteger los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

El auto referido indicó que, en materia de hacinamiento, si se busca “la protección de bienes constitucionales de connotada relevancia, como son los derechos fundamentales que se ven vulnerados con las condiciones de hacinamiento carcelario existentes (dignidad humana, espacio libre de hacinamiento, resocialización, salud, entre otros). De este modo, se puede concluir que la regla de equilibrio decreciente, en abstracto, persigue una finalidad constitucional”⁶⁸.

Con la finalidad de poner en marcha la regla del equilibrio decreciente ésta debe superar el principio de proporcionalidad, para ello es necesario que se cumplan con los subprincipios de idoneidad, necesidad, eficacia y proporcionalidad. Con base en ello, el juez de tutela es la autoridad encargada de verificar el cumplimiento de los mencionados presupuestos.

Tal como lo señala la sentencia T-595 de 2017⁶⁹, una medida es idónea cuando “su adopción persigue un propósito constitucionalmente legítimo y si es adecuado para alcanzarlo o por lo menos promueve su obtención. (...) El subprincipio de necesidad exige que toda medida de intervención en los derechos fundamentales debe ser la más benigna con el derecho intervenido. (...) Si aún en gracia de discusión se aceptara que la medida es idónea y necesaria, ella de ninguna manera supera el examen de ponderación o de proporcionalidad en sentido estricto”⁷⁰.

La Corte, en el Auto 110 de 2019, indicó que para que el juez constitucional aplique la regla del equilibrio decreciente, se debe seguir cuatro pasos. Estos son i) determinar si ésta regla persigue una finalidad constitucional; ii) estudiar si su aplicación resulta adecuada respecto a la finalidad constitucional perseguida; iii) determinar si la regla en un determinado centro penitenciario es necesaria para cumplir con la finalidad constitucional; y, finalmente iv) aplicar la regla en sentido estricto.

Expresado lo anterior, procede la Sala Novena a hacer el análisis de la situación que se presenta en la cárcel de mediana seguridad de El Banco, Magdalena.

En el presente caso es claro que la cárcel de El Banco presenta elevados niveles de hacinamiento. De acuerdo con las manifestaciones hechas por los internos, y los datos aportados por la Defensoría del Pueblo pudo establecer que el centro penitenciario tiene capacidad para 68 personas y en la actualidad se encuentran reclusas 209; datos que concuerdan con lo expresado por la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos entidad que afirmó que se presentaba un 235.9% de hacinamiento.

Se puede concluir entonces que, en el caso bajo estudio, se cumple con el primer requisito para aplicar la regla del equilibrio decreciente en la cárcel del El Banco, pues lo que se pretende es reducir la densidad demográfica y garantizar los derechos fundamentales de los

internos.

Superado el primer presupuesto, es necesario establecer si la aplicación de la regla de equilibrio decreciente resulta adecuada respecto de la finalidad constitucional perseguida. Sobre este aspecto, el auto 110 de 2019 señala que el juez constitucional debe analizar:

“[si] la aplicación de la regla de equilibrio decreciente, “resulta útil para alcanzar el propósito constitucional”⁷¹ que persigue, es decir, la protección de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad reclusas en los establecimientos penitenciarios y carcelarios.

(...)

Para esta Sala, en abstracto, el medio utilizado (la aplicación de la regla de equilibrio decreciente) resulta adecuado para que el objetivo perseguido (mejorar la protección de derechos de la población reclusa en establecimientos penitenciarios y carcelarios) se alcance. En efecto, la reducción progresiva del hacinamiento carcelario se traduce en un alivio de las condiciones de reclusión indignas a las que son sometidas las personas privadas de la libertad en los centros de reclusión y, tal mejora, puede redundar en el margen de protección de los derechos fundamentales de estas personas, en tanto al garantizar un espacio libre de hacinamiento, aumentan las posibilidades para acceder a los programas de resocialización y a la atención en salud, entre otros”⁷².

Como lo ha señalado este Tribunal, el equilibrio decreciente, per se, garantiza la protección de los derechos fundamentales, es dado entonces continuar con el estudio de la aplicación de esta regla.

Por su parte, el tercer presupuesto establece que se debe verificar que el equilibrio decreciente es el mecanismo necesario para lograr el fin constitucional, no habiendo ningún otro medio para alcanzar el mismo objetivo. Para lograr este propósito, el auto 110 de 2019 señala que “el juez constitucional podrá acudir a distintos medios probatorios que le permitan conocer, entre otros asuntos, si el hacinamiento en los centros de detención transitoria es mayor que el que presentan los establecimientos penitenciarios y carcelarios, o si las condiciones de reclusión en las URI y estaciones de policía, en el caso particular, implican una mayor afectación de la dignidad humana de quienes allí se encuentran reclusos”. Con base en lo anterior, es dado afirmar que en el centro penitenciario de El Banco se presenta un hacinamiento superior al 200%, lo que haría procedente el uso de la regla del equilibrio decreciente.

En relación con la posible afectación de las personas que se encuentran reclusas en los centros de detención transitoria, esta Sala no cuenta con elementos de juicio para pronunciarse sobre la situación que allí atraviesan.

De conformidad con lo anterior, el juez constitucional podrá acudir a distintos medios probatorios que le permitan conocer, entre otros asuntos, si el hacinamiento en los centros de detención transitoria es mayor que el que presentan los establecimientos penitenciarios y carcelarios, o si las condiciones de reclusión en las URI y estaciones de policía, en el caso particular, implican una mayor afectación de la dignidad humana de quienes allí se encuentran reclusos”.

Teniendo en cuenta que a la EPMSC El Banco son remitidas personas de los municipios de Guamal, Santa Ana, Ariguaní, Nueva Granada, San Zenón, Curumaní, Pelaya, Astrea, Barranco de Loba y Altos del Rosario, se ordenará a las autoridades de esos municipios que informen al juez de instancia sobre el estado de hacinamiento de los centros de detención

transitoria (CRI), de tal suerte que esta autoridad judicial aplique el test de proporcionalidad previo a la decisión de ordenar el uso de la regla de equilibrio decreciente.

Esta orden no limita la autonomía del juez de primera instancia para ordenar las demás pruebas que estime necesarias para hacer uso de la regla de equilibrio decreciente ordenado por esta Corte en el presente fallo.

Siguiendo con lo indicado en el auto 110 de 2019, se deberá realizar el juicio de proporcionalidad en sentido estricto.

Como se ha indicado a lo largo de este fallo, el hacinamiento en las cárceles del país vulnera la dignidad de las personas privadas de la libertad y dificulta que el sistema carcelario brinde las herramientas necesarias para que la pena impuesta cumpla con su finalidad resocializadora, conllevando, además, a que se le dé un trato incompatible con un Estado social de derecho, no solo de quienes se encuentran privados de su libertad, sino del personal que presta servicios administrativos y de seguridad dentro del penal.

En relación con la solicitud de traslado de presos elevada por los accionantes, con la finalidad de paliar la situación de hacinamiento, dicha determinación no puede ser adoptada por esta Corporación, toda vez que, como se ha expresado en decantada jurisprudencia, no es el juez constitucional el encargado de decidir sobre la viabilidad o no de los mismos, y que dicha facultad es competencia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario⁷³, entidad encargada de resolver las solicitudes de traslado, teniendo en cuenta los límites de la razonabilidad y del buen servicio de la administración, al momento de realizar traslados, de acuerdo con la discrecionalidad con que cuenta el INPEC. Por lo anterior, la Corte negará esta petición de los presos del EPMSC El Banco.

1. Sobre la infraestructura carcelaria para la salubridad del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario -EPMSC El Banco-

De acuerdo con las pruebas documentales allegadas⁷⁴ al proceso, se infiere que el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario -EPMSC El Banco- ha sido objeto de algunas intervenciones en infraestructura, tales como el remplazo de la red eléctrica, el mantenimiento de la red de acueducto y alcantarillado, el suministro de puntos de iluminación perimetral y la adecuación de cubierta entre el año 2015 y 2016.

Dichos esfuerzos son reconocidos por parte de esta Sala y considera que los mismos son importantes y conducentes para mejorar las condiciones de reclusión. Sin embargo, del informe de visitas elaborado por la Defensoría del Pueblo Regional Magdalena, la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos y la Personería del Municipio de El Banco, se vislumbra que la situación de las personas reclusas en ese lugar, no ha mejorado lo suficiente para entender superadas las circunstancias que originaron la acción de tutela. Asimismo, en visita realizada por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC- en febrero de 2019⁷⁵ se evidenció que no existe suministro de energía eléctrica permanente, que el hacinamiento continúa y que las condiciones de salubridad y de infraestructura se mantienen.

La importancia de los servicios públicos de agua y salubridad en el contexto de los centros penitenciarios y carcelarios es esencial ya que constituye un instrumento fundamental para la realización de los fines del Estado Social de Derecho, y la continua y eficiente prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, aseo y energía, repercuten directamente en la calidad de vida de los ciudadanos, es decir, en su dignidad, su vida, su salud y su trabajo. Del mismo modo, el adecuado flujo de éstos incide directamente en el funcionamiento de los centros carcelarios para que existan buenas condiciones de higiene, la disponibilidad de suficiente agua, y de igual forma garantiza la seguridad y convivencia pacífica dentro del recinto.

Sin embargo, la falta de coordinación y de cumplimiento de los deberes legales por parte de estas instituciones es alarmante, si se tiene en cuenta que el reporte de necesidades y la atención en materia de infraestructura lo debe hacer el INPEC y remitir a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC-. Esto únicamente se hizo con la iniciación del trámite de tutela. En este orden de ideas, para el caso concreto, se evidencia una omisión que vulnera los derechos fundamentales a la dignidad humana como consecuencia de la insalubridad por la filtración de las aguas negras, el estado deficiente de los baños y las duchas.

Teniendo en cuenta que la Corte ha manifestado, en decantada jurisprudencia, que las falencias en la planta física de las cárceles del país conlleva a la trasgresión de los derechos fundamentales de las personas que se encuentran privadas de la libertad, que es obligación del Estado proteger las garantías mínimas de éste grupo poblacional para que durante el tiempo que se encuentren privadas de la libertad se respete su dignidad, y que en el presente caso es claro que la cárcel del municipio de El Banco, Magdalena no cuenta con los mínimos establecidos, se deben adoptar las medidas necesarias para cesar la citada vulneración.

Por tal motivo, se ordenará al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- en cabeza de su director o quien haga sus veces; y a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC- en cabeza de su director o quien haga sus veces que elaboren un plan, en el plazo de tres (3) meses a partir de la notificación de esta providencia, de la construcción y mantenimiento de la infraestructura del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario -EPMSC El Banco-, en los aspectos relacionados con tuberías de aguas negras, baterías sanitarias, suministro de agua potable, duchas y celdas para todas las personas detenidas y la adecuación del pabellón de personas de la tercera edad.

El Plan deberá contener los recursos económicos, objetivos, indicadores de cumplimiento y actividades de las obras de mantenimiento, reparación y construcción de la infraestructura. Estas adecuaciones se deben hacer de acuerdo con la batería de indicadores que fue elaborada por el Comité Interdisciplinario y entregadas a la Sala de Seguimiento del Estado de Cosas de Inconstitucionalidad -ECI- en el marco del cumplimiento de las órdenes de las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015. El Plan debe garantizar el continuo y preventivo mantenimiento de la infraestructura física del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario -EPMSC El Banco- y demás actuaciones que contribuyan a la salubridad de las personas privadas de la libertad, de los trabajadores y guardias. Adicionalmente, la elaboración del Plan deberá ser participativa y pública.

Dicho Plan deberá ser entregado al Juez de Primera Instancia por parte del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC-, la ejecución del Plan deberá iniciar al mes siguiente de su elaboración.

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC- deberán rendir un informe sobre los resultados de la implementación del Plan ante el Juez de Primera Instancia a los ocho (8) meses de iniciada la ejecución del plan.

1. Sobre el suministro permanente de energía eléctrica

El suministro permanente de energía eléctrica es esencial para la existencia de las personas y de la superación de la pobreza, la Corte ha dicho que se debe garantizar un mínimo de suministro por parte del Estado para todos los ciudadanos que incluye a las personas que se encuentran bajo la tutela del mismo en situación de reclusión o de protección especial. Para el caso concreto la Sala identifica que el suministro de energía es intermitente en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario -El EPMSC El Banco- y, como consecuencia, conlleva la transgresión de los derechos de las personas que se

encuentran privadas de la libertad.

Si bien es cierto, existen distintos mecanismos para garantizar el flujo de la energía eléctrica, la compra de la planta eléctrica fue una alternativa que la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC- contempló para garantizar el fluido eléctrico, toda vez que las condiciones climáticas hacen necesario el uso de aire acondicionado, ventilación y refrigeración para los alimentos, las medicinas, la cicatrización en caso de heridas, motivo por el cual el servicio debe ser óptimo y continuo.

Sobre este particular, la sentencia T-197 de 2017 indicó que los servicios públicos esenciales inciden de forma directa en el normal desarrollo de las actividades dentro de los penales, y la no prestación de los mismos limita las actividades productivas y los procesos de resocialización, dificulta las funciones administrativas y de seguridad, y altera la convivencia pacífica dentro del recinto.

Al respecto, la sentencia T-235 de 1994 estableció que “la interrupción o el funcionamiento inadecuado del servicio de energía eléctrica en un establecimiento carcelario, es susceptible de generar por las condiciones de violencia generalizada y de inseguridad que vive el país un factor de riesgo de gran magnitud, que puede afectar los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal, no sólo del personal administrativo y de vigilancia del centro penitenciario, sino de los propios reclusos”.

En el caso del centro penitenciario de El Banco, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC- ha considerado que la adquisición de la planta eléctrica va a garantizar el suministro permanente de energía eléctrica, esta Sala acompaña esta decisión e insta a la entidad a continuar con las gestiones para que finalmente se proteja el derecho fundamental de suministro a la energía eléctrica respetando las competencias de la administración pública. Es enfático este Tribunal al aclarar que las decisiones y medidas que adopten las

autoridades requeridas, siempre y cuando éstas garanticen la prestación del servicio mencionado, no podrán ser cuestionadas, en el entendido que la única finalidad de este pronunciamiento es proteger los derechos fundamentales de las personas que se encuentran en el centro penitenciario. Lo anterior teniendo en cuenta la autonomía de las entidades responsables de la custodia y cuidado de los presos que permanecen en la cárcel de El Banco.

Así las cosas, es claro que la prestación deficiente o la falta de suministro del servicio de energía eléctrica en los centros penitenciarios y carcelarios atenta con la dignidad de las personas que se encuentran recluidas y que trabajan allí. Especialmente cuando estas cárceles se encuentran ubicadas en regiones que tienen altas temperaturas.

Teniendo en cuenta que, de acuerdo con lo manifestado, tanto por las partes, como por los entes de control, Defensoría y Procuraduría, se pudo probar que en la EPMSC El Banco no garantiza la prestación continua del servicio de energía eléctrica, se hace necesario que esta Corporación emita las órdenes necesarias para garantizar la dignidad de las personas que allí permanecen y trabajan.

Por lo anterior, se ordenará a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC- la finalización del proceso contractual para la adquisición de la planta eléctrica, según el cronograma remitido por esa entidad⁷⁶ a esta Sala. La planta eléctrica debe estar instalada en óptimas condiciones de funcionamiento a los seis (6) meses después de la notificación de esta sentencia y deberá remitirse un informe de cumplimiento dentro del mes siguiente a la ejecución de esta orden.

En cuanto al tema de los suministros de aseo y descanso, si bien la Dirección del Instituto

Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- y del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario -EPMSC El Banco⁷⁷- manifestó que éstos fueron entregados a los reclusos, es necesario hacer seguimiento en cuanto a la cantidad y frecuencia de dichas entregas.

A lo largo del proceso no se evidenció que el INPEC haya implementado los estándares mínimos para la vida en reclusión establecidos en la sentencia T-762 de 2015 y el Comité Técnico Interdisciplinario⁷⁸ creado para tal fin.

No obstante, el Comité Técnico Interdisciplinario entregó a la Sala de Seguimiento del Estado de Cosas de Inconstitucional -ECI-79, los indicadores, las normas y fichas técnicas para la vida en reclusión para su respectiva revisión y aprobación. En dicha batería se establece que el kit de aseo se debe entregar cada cuatro meses, siendo el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- quien debe determinar el contenido del mencionado Kit⁸⁰ de aseo.

Para el caso concreto, una de las peticiones de los reclusos del EPMSC de El Banco es la entrega de colchoneta, sábanas y un kit de aseo. Dicha solicitud no es más que la estandarización de las necesidades básicas de todas las personas privadas de la libertad que el INPEC debe tener establecida.

Esta Corte ya ha manifestado que, si bien el hecho de estar privado de la libertad limita ciertos derechos fundamentales, en especial el de la libertad, ello no es óbice para que no se garanticen las condiciones mínimas de dignidad de los reclusos. Tal como se indicó en la sentencia T-596 de 1992, que “Del derecho pleno del interno a la vida, la integridad física y a la salud se derivan importantes consecuencias jurídicas para la administración penitenciaria que pueden ser descritas como deberes. Entre ellos se encuentra el deber de trato humano y digno, el deber de proporcionar alimentación suficiente, agua potable, vestuario, utensilios de higiene y lugar de habitación en condiciones de higiene y salud adecuadas, el deber de

asistencia médica y el derecho al descanso nocturno, entre otros”⁸¹ (énfasis original).

Estos mínimos fueron establecidos en primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente de 1955, donde se acordaron las “Reglas Mínimas” para el tratamiento de los reclusos. Allí en los artículos 15 y 16 se señala que “en cuanto a la higiene personal, se exige a los reclusos aseo personal y a tal efecto se dispondrán de agua y de los artículos de aseo indispensables para su salud y limpieza. Se facilitará a los reclusos medios para el cuidado del cabello y de la barba, a fin de que se presenten de un modo correcto y conserven el respeto de sí mismos. La ropa y dotación de cama: todo recluso a quien no se permita vestir sus propias prendas (condenados) recibirá las apropiadas al clima y suficientes para mantenerle en buena salud...Las prendas deben permanecer limpias y en buen estado, la ropa interior se cambiará y lavará con la frecuencia necesaria para mantener la higiene”.

Por lo anterior, es claro que es obligación de las entidades que tienen a su cargo la guarda y custodia de las personas privadas de la libertad hacer entrega periódica de los elementos de aseo e higiene personal.

Teniendo en cuenta que en el EPMSC El Banco no se está cumpliendo con esta entrega, toda vez que la misma no se hace en las cantidades mínimas requeridas, esta Sala ordenará la entrega de dichos insumos de acuerdo con el mínimo constitucionalmente asegurable, a todas las personas que se encuentran reclusas en esta cárcel, es decir que tendrá efectos inter comunis.

El artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 sostiene que “las sentencias en que se revise una decisión de tutela solo surtirán efectos en el caso concreto (...)”. Sin embargo, esta corporación ha optado por extender los efectos de sus sentencias a personas que se encuentran en las mismas condiciones de los tutelantes y se identifica la existencia de una

comunidad, aunque no hayan acudido a la acción de tutela en calidad de accionantes⁸². En esos casos, esta Corporación ha decidido otorgar un efecto inter comunis a sus fallos al evidenciar que el amparo de derechos a los actores coexiste con el detrimento de las garantías de terceras personas que comparten los supuestos fácticos⁸³.

Los efectos inter comunis pretenden salvaguardar el principio de igualdad entre los sujetos pasivos de una vulneración de derechos fundamentales, puesto que las mismas circunstancias obligan a que el juez emita órdenes uniformes para todos los afectados. Así mismo, esos alcances de las decisiones garantizan la coherencia del sistema de derecho y la seguridad jurídica, como quiera que deben existir decisiones similares a casos equivalentes. El juez constitucional tiene la posibilidad de dictar fallos con efectos inter comunis siempre: “(i) que la protección de los derechos fundamentales de los peticionarios atente o amenace con atentar contra los derechos fundamentales de los no tutelantes; (ii) que quienes no acudieron a la acción de tutela y los accionantes se encuentren en condiciones objetivas similares; y (iii) que con la adopción de este tipo de fallo se cumplan fines constitucionales relevantes tales como el goce efectivo de los derechos de la comunidad y el acceso a la tutela judicial efectiva”.⁸⁴

Esta Sala identificó que la aplicación del efecto es necesaria porque: i) proteger únicamente los derechos de los actores amenaza el derecho a la igualdad de las demás personas que se encuentran reclusas en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario - EPMSC El Banco-; ii) los detenidos que no acudieron al proceso de tutela también padecen de la vulneración del derecho fundamental a la dignidad humana debido a las condiciones deficientes del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario -EPMSC El Banco; y iii) los efectos ampliados de las órdenes específicas de esta providencia conllevarán a la materialización de fines legítimos, y a su vez elimina toda forma de discriminación que puedan sufrir los demás detenidos.

De conformidad con lo señalado, la Corte ordenará al Instituto Nacional Penitenciario y

Carcelario -INPEC- que, en un término no mayor a quince (15) días contados a partir de la notificación es esta sentencia, haga entrega a las personas privadas de la libertad lo siguiente: a) insumos de aseo y b) elementos de descanso para cada una de las personas que se encuentran reclusas y están bajo su guardia en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario -EPMSC El Banco-. Teniendo en cuenta que los implementos suministrados son de uso diario, se debe garantizar la dotación periódica, de conformidad con lo estipulado en el reglamento interno de EPMSC El Banco.

Dicha entrega se debe llevar a cabo según lo dispuesto en la Sentencia T-762 de 2015 y los pronunciamientos de la Sala de Seguimiento al Estado de Cosas de Inconstitucionalidad -ECI- de esta Corporación, a saber, los autos 121 de 2018 y 110 de 2020, así como los demás pronunciamientos que emita dicha Sala.

Debido la situación actual por la que atraviesa el país como consecuencia de la pandemia generada por el virus del COVID-19, las medidas que adopte el centro penitenciario del Banco deben tener en cuenta dicha realidad, por ello, la entrega en los suministros de aseo se hará con base en las circunstancias que se presentan en las cárceles del país, esto, con la finalidad de garantizar que las personas que se encuentran privadas de la libertad cuenten con las herramientas de higiene y aseo, así como con los elementos de bioseguridad, de conformidad con lo establecido en el Auto 110 de 2020. Del mismo modo, y en caso de considerarlo necesario, podrán pedir el acompañamiento del Ministerio de Salud y demás autoridades sanitarias, para garantizar la implementación de las medidas de bioseguridad necesarias en este momento⁸⁵.

Con la finalidad de verificar el cumplimiento de esta orden el INPEC debe rendir un informe al Juez de Primera Instancia, en el que den cuenta de las medidas que se han tomado en dicho centro de reclusión con ocasión de la emergencia sanitaria.

1. Síntesis

En el expediente bajo estudio, se solicita la protección constitucional de un grupo de 70 internos en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario -EPMSC El Banco-, quienes aseguran que sus derechos fundamentales a la dignidad humana, a la vida en condiciones dignas, a la igualdad, al trabajo, a la salud, a la higiene y a la seguridad en el trabajo, y al ambiente sano han sido vulnerados a causa del hacinamiento, las deficientes condiciones sanitarias y las altas temperaturas debido a los inconvenientes que se presentan en la prestación del servicio de salud—por falta de una planta eléctrica— que deben soportar en su lugar de reclusión.

En este penal hay más de 210 internos distribuidos en tres patios. Sin embargo, la capacidad real del centro de reclusión es de 68 individuos. En los patios 1 y 2 con capacidad para 28 internos en cada uno de ellos, hay 89 personas, y en el patio 3, destinado para reclusos de la tercera edad con capacidad para 4 internos, hay 15. En total, la cárcel de El Banco presenta un hacinamiento superior al 235%. Aunado a ello, las altas temperaturas del municipio, las cuales oscilan entre los 25 y los 35 grados centígrados, ocasionan problemas para la salud para la conservación de alimentos y medicinas, situación que debe ser remediada a través del suministro de energía eléctrica permanente.

En sede de revisión, la Sala vinculó a entidades del orden nacional como el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación -DNP-, quienes afirmaron que, en el marco de sus funciones no se encuentran las de realizar acciones de coadministración de establecimientos de reclusión o de prestación directa de los servicios carcelarios porque dichas labores corresponden al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, la administración de los centros penitenciarios y carcelarios, y a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC-, el mantenimiento de los mismos y la construcción de las nuevas cárceles. Igualmente, se vinculó a los Departamentos del Cesar y Magdalena y a los Municipios de Guamal, Plato, San Sebastián,

Santa Ana, Ariguaní, Nueva Granada, San Zenón, Chimichagua, Curumaní, Pelaya, Pailitas, Aguachica, Tamalameque, el Paso, Astrea, San Martín de Loba, Barranco de Loba y Altos del Rosario para que informaran sobre la manera en que atienden a las personas reclusas en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario -EPMSC El Banco-.

Adicionalmente, la Sala solicitó al Defensor Regional del Pueblo del Departamento del Magdalena y a la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos y la Personería del municipio de El Banco que hicieran una visita a la cárcel de El Banco para inspeccionar y verificar las condiciones en que se encuentran las personas allí reclusas.

El informe de la visita evidenció que las condiciones de hacinamiento son graves, que la cárcel de El Banco no cuenta con las condiciones de salubridad necesarias, ya que se presenta la filtración de las aguas negras en las celdas, los baños están en condiciones deplorables y las duchas no son suficientes. Además, el suministro de energía eléctrica no es constante ocasionando problemas de salud y de cuidado de los alimentos, de seguridad e iluminación para las personas reclusas y las que laboran allí. Finalmente, se puso de presente que los insumos mínimos de aseo y descanso como cepillos de dientes, jabones, colchonetas y sábanas no son suficientes y en algunos casos los familiares de los presos deben suministrar los mismos.

De acuerdo con el planteamiento del problema de esta providencia, la Sala Novena de Revisión se propuso determinar si se vulnera el derecho fundamental a la dignidad humana como consecuencia de los problemas de hacinamiento que se presentan en ese centro penitenciario, el suministro interrumpido del servicio de energía eléctrica, hecho que agrava las condiciones en que se encuentran reclusos los internos como consecuencia de las altas temperaturas, la falta de entrega en los insumos de aseo y descanso y las condiciones en la infraestructura de la planta física que presenta deficiencias en el tratamiento de las aguas negras que se filtran en las celdas, en la cocina, en los patios y en las demás instalaciones del centro penitenciario, aunado a que los sanitarios y las duchas están en condiciones

precarias, se encuentran en mal estado y son insuficientes.

Para resolver ese interrogante, la Sala analizó el estado de cosas inconstitucional de las cárceles del país, las condiciones de hacinamiento salubridad e higiene que generan la trasgresión masiva de los derechos fundamentales de las personas que se encuentran privadas de la libertad, el servicio de energía eléctrica, acceso y prestación ininterrumpida del mismo y la entrega de insumos de aseo y descanso a los reclusos.

Sobre el estado de cosas inconstitucional -ECI- de las cárceles, esta Corporación se ha pronunciado en las sentencias T-153 de 1998, T-388 de 2013 y la T-762 de 2015, situación que llevó a la creación de una sala especial de seguimiento en la Corte Constitucional para el cumplimiento de las órdenes impartidas de manera coordinada entre las entidades del orden nacional.

En relación con el hacinamiento, esta Corporación indicó que, como medida de protección de los derechos de las personas privadas de la libertad, se podría aplicar la regla de equilibrio, y la regla de equilibrio decreciente. Sobre este particular el auto 110 de 2019 estableció que el juez de tutela debe utilizar el test de proporcionalidad para determinar si aplica esta regla. Teniendo en cuenta que el hacinamiento del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario -EPMSC- de El Banco (Magdalena) es superior al 230%, se hace necesario aplicar esta regla para proteger a los reclusos de ese penal.

Para ello la Corte, en el Auto 110 de 2019, indicó que para que el juez constitucional aplique la regla del equilibrio decreciente, se debe seguir cuatro pasos. Estos son i) determinar si ésta regla persigue una finalidad constitucional; ii) estudiar si su aplicación resulta adecuada respecto a la finalidad constitucional perseguida; iii) determinar si la regla en un determinado

centro penitenciario es necesaria para cumplir con la finalidad constitucional; y, finalmente iv) aplicar la regla en sentido estricto.

En el presente caso es claro que la cárcel de El Banco presenta elevados niveles de hacinamiento. Con base en las manifestaciones hechas por los internos, y los datos aportados por la Defensoría del Pueblo pudo establecer que el centro penitenciario tiene capacidad para 68 personas y en la actualidad se encuentran reclusas 213; datos que concuerdan con lo expresado por la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos entidad que afirmó que se presentaba un 235.9% de hacinamiento.

Se puede concluir entonces que, en el caso bajo estudio, se cumple con el primer requisito para aplicar la regla del equilibrio decreciente en la cárcel del El Banco, pues lo que se pretende es reducir la densidad demográfica y garantizar los derechos fundamentales de los internos.

Superado el primer presupuesto, es necesario establecer si la aplicación de la regla de equilibrio decreciente resulta adecuada respecto de la finalidad constitucional perseguida⁸⁶. Como lo ha señalado este Tribunal, el equilibrio decreciente, per se, garantiza la protección de los derechos fundamentales, es dado entonces continuar con el estudio de la aplicación de esta regla.

El tercer presupuesto indica que es necesario verificar que el equilibrio decreciente es el mecanismo idóneo para lograr el fin constitucional, no habiendo ningún otro medio para alcanzar el mismo objetivo⁸⁷. Con base en lo anterior, es dado afirmar que en el centro penitenciario de El Banco se presenta un hacinamiento superior al 230%, lo que haría procedente el uso de la regla del equilibrio decreciente.

En relación con la posible afectación de las personas que se encuentran reclusas en los centros de detención transitoria, esta Sala no cuenta con elementos de juicio para pronunciarse sobre la situación que allí atraviesan. Tal como lo indica el auto 110 de 2019, “es preciso que el juez constitucional determine: ¿Es necesario ordenar la aplicación de la regla de equilibrio decreciente para la protección de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad reclusa en los establecimientos penitenciarios y carcelarios, pese a que ello puede implicar poner en una situación de mayor desprotección a los internos que se encuentran en los centros de detención transitoria en precarias condiciones, aun cuando se trata de personas reclusas en calidad de sindicadas y condenadas indistintamente?

De conformidad con lo anterior, el juez constitucional podrá acudir a distintos medios probatorios que le permitan conocer, entre otros asuntos, si el hacinamiento en los centros de detención transitoria es mayor que el que presentan los establecimientos penitenciarios y carcelarios, o si las condiciones de reclusión en las URI y estaciones de policía, en el caso particular, implican una mayor afectación de la dignidad humana de quienes allí se encuentran reclusos”.

Teniendo en cuenta que a la EPMSC El Banco son remitidas personas de los municipios de Guamal, Santa Ana, Ariguaní, Nueva Granada, San Zenón, Curumaní, Pelaya, Astrea, Barranco de Loba y Altos del Rosario, se ordenará a las autoridades de esos municipios que informen al juez de instancia sobre el estado de hacinamiento de los centros de detención transitoria (CRI), de tal suerte que esta autoridad judicial aplique el test de proporcionalidad previo a la decisión de ordenar el uso de la regla de equilibrio decreciente.

Esta orden no limita la autonomía del juez de primera instancia para ordenar las demás pruebas que estime necesarias para hacer uso de la regla de equilibrio decreciente ordenado por esta Corte en el presente fallo.

Del mismo modo, se pudo establecer que la situación de infraestructura del Establecimiento Penitenciario de El Banco no es diferente, la planta física presenta filtraciones de aguas negras en las celdas, en la cocina, en los patios y demás instalaciones, los baños y duchas no se encuentran en condiciones adecuadas y son insuficientes. Igualmente, se constató que no se está haciendo entrega de los insumos mínimos de aseo y descanso como son cepillos de dientes, jabones, colchonetas y sábanas. Comoquiera que estos elementos han sido considerados por la Corte como esenciales para garantizar el derecho fundamental a la dignidad humana de las personas que se encuentran en condiciones de reclusión, se debe garantizar su entrega de forma periódica.

En relación con el estado de la planta física de las cárceles del país, la Corte ha manifestado que la falta de mantenimiento de éstas conlleva a la trasgresión de los derechos fundamentales de las personas que se encuentran recluidas, y que es obligación del Estado proteger las garantías mínimas de este grupo poblacional. En el presente caso es claro que la cárcel del municipio de El Banco, Magdalena no cuenta con los mínimos establecidos, razón por la cual se deben adoptar las medidas necesarias para cesar la citada vulneración, toda vez que existen filtraciones de aguas negras en las celdas y cocina, las baterías de baños y duchas están en condiciones deplorables y son insuficientes.

Por tal motivo, se ordenará al Instituto Penitenciario y Carcelario INPEC y a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC que, a través de sus respectivos directores, elaboren un plan de construcción y mantenimiento de la infraestructura del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario -EPMSC El Banco-, lo anterior, con la finalidad de adecuar las tuberías de aguas negras, las baterías sanitarias, el suministro de agua potable, el estado de las duchas y de las celdas.

El mencionado documento deberá indicar los recursos económicos que se requerirán, los objetivos propuestos, así como los indicadores de cumplimiento. Estas medidas están encaminadas a detener el deterioro de las instalaciones, mejorar las mismas y a garantizar

las condiciones mínimas en las que se deben encontrar las personas privadas de la libertad.

Dicho plan deberá ser entregado, a más tardar, seis (6) meses después de recibida la notificación de este fallo, y deberá allegarse al juez de primera instancia. Por su parte, la ejecución del mismo no podrá tardar más de un (1) mes, después de que haya sido recibido por el mencionado funcionario judicial. Con la finalidad de conocer y garantizar la ejecución, se deberá rendir un informe semestral sobre el estado de los avances.

Sobre las continuas fallas en la prestación del servicio de energía en cárcel, esta Corporación, en la sentencia T-197 de 2017, indicó que los servicios públicos esenciales inciden de forma directa en el normal desarrollo de las actividades dentro de los penales, limita las actividades productivas y los procesos de resocialización, dificulta las funciones administrativas y de seguridad, y altera la convivencia pacífica dentro del recinto.

Reiteró, en la sentencia T-235 de 1994, que “la interrupción o el funcionamiento inadecuado del servicio de energía eléctrica en un establecimiento carcelario, es susceptible de generar por las condiciones de violencia generalizada y de inseguridad que vive el país un factor de riesgo de gran magnitud, que puede afectar los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal, no sólo del personal administrativo y de vigilancia del centro penitenciario, sino de los propios reclusos”.

En el caso del centro penitenciario de El Banco, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC- reconoció las falencias en la prestación del servicio de energía eléctrica y manifestó que ha considerado la adquisición de una planta eléctrica para garantizar el suministro permanente de este servicio público esencial. Esta Sala acompaña esta decisión e insta a la entidad a continuar con las gestiones para que finalmente se proteja el derecho fundamental de suministro a la energía eléctrica respetando las competencias de la administración pública. Sin embargo, es enfático este Tribunal al aclarar que las decisiones y

medidas que adopten las autoridades requeridas, siempre y cuando éstas garanticen la prestación del servicio mencionado, no podrán ser cuestionadas, en el entendido que la única finalidad de este pronunciamiento es proteger los derechos fundamentales de las personas que se encuentran en el centro penitenciario. Lo anterior teniendo en cuenta la autonomía de las entidades responsables de la custodia y cuidado de los presos que permanecen en la cárcel de El Banco.

Por lo anterior, se ordenará a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC- la finalización del proceso contractual para la adquisición de la planta eléctrica, según el cronograma remitido por esa entidad⁸⁸ a esta Sala. La planta eléctrica debe estar instalada en óptimas condiciones de funcionamiento a los seis (6) meses después de la notificación de esta sentencia y deberá remitirse un informe de cumplimiento dentro del mes siguiente a la ejecución de esta orden.

En relación con la entrega de insumos de aseo y descanso, la Corte ya ha manifestado que, si bien el hecho de estar privado de la libertad limita ciertos derechos fundamentales, en especial el de la libertad, ello no es óbice para que no se garanticen las condiciones mínimas de dignidad de los reclusos. Tal como se indicó en la sentencia T-596 de 1992, que “Del derecho pleno del interno a la vida, la integridad física y a la salud se derivan importantes consecuencias jurídicas para la administración penitenciaria que pueden ser descritas como deberes. Entre ellos se encuentra el deber de trato humano y digno, el deber de proporcionar alimentación suficiente, agua potable, vestuario, utensilios de higiene y lugar de habitación en condiciones de higiene y salud adecuadas, el deber de asistencia médica y el derecho al descanso nocturno, entre otros”⁸⁹ (énfasis original).

Es claro entonces, que los centros penitenciarios deben hacer entrega periódica de los elementos de aseo y descanso necesarios y suficientes a todos los internos de la cárcel de El Banco, razón por la cual esta decisión no solo cobijará a los acá accionantes, sino a todas las personas que se encuentran reclusas en dicho centro carcelario. Es decir que tendrá efectos

inter comunis.

Esta Sala identificó que la aplicación del efecto es necesaria porque: i) proteger únicamente los derechos de los actores amenaza el derecho a la igualdad de las personas que se encuentran reclusas en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario -EPMSC El Banco-; ii) los detenidos que no acudieron al proceso de tutela también padecen de la vulneración del derecho fundamental a la dignidad humana debido a las condiciones deficientes del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario -EPMSC El Banco; y iii) los efectos ampliados de las órdenes específicas de esta providencia se obtenga la materialización de fines legítimos además de la relevancia constitucional, en razón de que elimina toda forma de discriminación que puedan sufrir los detenidos.

De conformidad con lo señalado, la Corte ordenará al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- que, en un término no mayor a quince (15) días contados a partir de la notificación es esta sentencia, haga entrega a las personas privadas de la libertad lo siguiente: a) insumos de aseo y b) elementos de descanso para cada una de las personas que se encuentran reclusas y están bajo su guardia en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario -EPMSC El Banco-. Teniendo en cuenta que los implementos suministrados son de uso diario, se debe garantizar la dotación periódica, de conformidad con lo estipulado en el reglamento interno de EPMSC El Banco.

Dicha entrega se debe llevar a cabo según lo dispuesto en la Sentencia T-762 de 2015 y los pronunciamientos de la Sala de Seguimiento al Estado de Cosas de Inconstitucionalidad -ECI- de esta Corporación, a saber, los autos 121 de 2018 y 110 de 2020, así como los demás pronunciamientos que emita dicha Sala.

Con la finalidad de verificar el cumplimiento de esta orden el INPEC debe rendir un informe a los ocho (8) meses de notificada esta sentencia sobre el cumplimiento de esta orden al Juez

de Primera Instancia.

Por las razones anteriores, la Sala encuentra que se está vulnerando el derecho fundamental a la dignidad humana de los reclusos, por parte de las entidades del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC- y de las autoridades municipales que fueron vinculadas a este proceso, por su inactividad en la atención de sus derechos fundamentales.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero. LEVANTAR la suspensión de términos decretada en el expediente T-6.745.002 de conformidad el auto del 22 de agosto de 2018.

Segundo. REVOCAR la sentencia del 30 de enero de 2018, proferida por el Juzgado Único Penal del Circuito de El Banco (Magdalena), que declaró improcedente la acción de tutela formulada por el señor Salomón Alvarado Navarro, Jhoan Álvarez Correa, Jhon Álvarez Villegas, Leonel Arévalo Ávila, Javier Andrés Baena Alcendra, Luis Miguel Barbosa Castillo, Luis Germán Batista Pérez, Elivey Bayona Arévalo, José Daniel Benavides Torres, Javier

Benavidez Ruiz, Rafael Eduardo Camargo Reales, Graciano Cantillo Beleño, Efrén Manuel Serpa Ruíz, Wilson Daniel Cervantes Cruzado, Gildardo de Jesús Correa Salazar, Orlando Gómez Fonseca, Luis Ángel González Meza, Steven Adolfo Guerra León, Jesús Guette Quintero, Olfadis Rafael Hernández Venera, Jesús Alberto Herrera Galet, Fernando Hurtado Ariza, Raomir José Junieles Araujo, Luis Hernán Lambraño Ariza, Robinson López Farfán, Juan de Dios Manjarrez Pimienta, Jorge Luis Martínez Ortiz, Rafael Martínez Yáñez, Einer Maury Cárdenas, Yacir José Mejía Flórez, Roberto Luis Meléndez Carcamo, Héctor Ramón Mendoza Oliveros, Ángel Guillermo Mola Díaz, Carlos Fabián Montes González, Miguel Montesinos Manrique, Antonio Carlos Navarro Vanegas, Celso Ortiz Quintana, Deimer Ortiz Quintero, Juan Pacheco Oveso, José Eduardo Padilla Rivera, Jairo Enrique Pardo Rojas, Cristóbal Pedrozo Sánchez, Fabio Andrés Peña Quintana, Emiro Manuel Pérez Navas, Robinson Rada Rodríguez, Carlos Farid Rangel Padilla, Fredy José Reyes Ricardo, Luis Carlos Rodríguez Ángel, Keiber Rodríguez Barón, Ender Rojas Ángel, Leonardo Rojas Carrascal, Heriberto Rojas Miranda, Wilman Rafael Rudas Lago, Alex Manuel Sánchez Tatis, Jairo Sarmiento Torrado, Ramón Antonio Severiche Galván, Juan Manuel Silva Arrieta, Luis Eduardo Téllez Duarte, Víctor Manuel Torres Rosales, Neys Verona Toloza y Elibei Quintero Rincón, quienes se encuentran privados de la libertad en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario -EPMSC El Banco-. En su lugar, TUTELAR el derecho fundamental a la dignidad humana de los señores Salomón Alvarado Navarro, Jhoan Álvarez Correa, Jhon Álvarez Villegas, Leonel Arévalo Ávila, Javier Andrés Baena Alcendra, Luis Miguel Barbosa Castillo, Luis Germán Batista Pérez, Elivey Bayona Arévalo, José Daniel Benavides Torres, Javier Benavidez Ruiz, Rafael Eduardo Camargo Reales, Graciano Cantillo Beleño, Efrén Manuel Serpa Ruíz, Wilson Daniel Cervantes Cruzado, Gildardo de Jesús Correa Salazar, Orlando Gómez Fonseca, Luis Ángel González Meza, Steven Adolfo Guerra León, Jesús Guette Quintero, Olfadis Rafael Hernández Venera, Jesús Alberto Herrera Galet, Fernando Hurtado Ariza, Raomir José Junieles Araujo, Luis Hernán Lambraño Ariza, Robinson López Farfán, Juan de Dios Manjarrez Pimienta, Jorge Luis Martínez Ortiz, Rafael Martínez Yáñez, Einer Maury Cárdenas, Yacir José Mejía Flórez, Roberto Luis Meléndez Carcamo, Héctor Ramón Mendoza Oliveros, Ángel Guillermo Mola Díaz, Carlos Fabián Montes González, Miguel Montesinos Manrique, Antonio Carlos Navarro Vanegas, Celso Ortiz Quintana, Deimer Ortiz Quintero, Juan Pacheco Oveso, José Eduardo Padilla Rivera, Jairo Enrique Pardo Rojas, Cristóbal Pedrozo Sánchez, Fabio Andrés Peña Quintana, Emiro Manuel Pérez Navas, Robinson Rada Rodríguez, Carlos Farid Rangel Padilla, Fredy José Reyes Ricardo, Luis Carlos Rodríguez Ángel, Keiber Rodríguez Barón, Ender

Rojas Ángel, Leonardo Rojas Carrascal, Heriberto Rojas Miranda, Wilman Rafael Rudas Lago, Alex Manuel Sánchez Tatis, Jairo Sarmiento Torrado, Ramón Antonio Severiche Galván, Juan Manuel Silva Arrieta, Luis Eduardo Téllez Duarte, Víctor Manuel Torres Rosales, Neys Verona Toloza y Elibei Quintero Rincón.

Con base a esa información o datos la autoridad judicial aplicará el test de proporcionalidad previo a la decisión de ordenar el uso de la regla de equilibrio decreciente. La orden impartida en este numeral no limita la autonomía del juez de primera instancia para decretar las demás pruebas que estime necesarias para hacer uso de la regla de equilibrio decreciente dispuesto por esta Corte en el presente fallo.

Cuatro. ORDENAR al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- en cabeza de su director o quien haga sus veces; y a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC- en cabeza de su director o quien haga sus veces que elaboren un plan, en el plazo de tres (3) meses a partir de la notificación de esta providencia, de la construcción y mantenimiento de la infraestructura del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario -EPMSC El Banco-, en los aspectos relacionados con tuberías de aguas negras, baterías sanitarias, suministro de agua potable, duchas y celdas para todas las personas detenidas y la adecuación del pabellón de personas de la tercera edad.

El Plan deberá contener los recursos económicos, objetivos, indicadores de cumplimiento y actividades de las obras de mantenimiento, reparación y construcción de la infraestructura. Estas adecuaciones se deben hacer de acuerdo con la batería de indicadores que fue elaborada por el Comité Interdisciplinario y entregada a la Sala de Seguimiento del Estado de Cosas de Inconstitucionalidad -ECI- en el marco del cumplimiento de las órdenes de las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, desde el momento que es aprobada por la dicha Sala de Corte Constitucional. El Plan debe garantizar el continuo y preventivo mantenimiento

de la infraestructura física del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario -EPMSC El Banco- y demás actuaciones que contribuyan a la salubridad de las personas privadas de la libertad, de los trabajadores y guardias. Adicionalmente, la elaboración del Plan deberá ser participativa y pública.

Dicho Plan deberá ser entregado al Juez de Primera Instancia por parte del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC-, y su ejecución deberá iniciar al mes siguiente de su elaboración.

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC- deberán rendir un informe sobre los resultados de la implementación del Plan ante el Juez de Primera Instancia a los ocho (8) meses de iniciada la ejecución del plan.

Quito. ORDENAR al director o quien haga sus veces, de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC-, finalizar el proceso contractual para la adquisición de la planta eléctrica, medio elegido por la administración pública como el mecanismo para garantizar el suministro permanente de energía eléctrica en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario -EPMSC El Banco-. La planta eléctrica deberá estar instalada y en óptimas condiciones de funcionamiento en un plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la notificación de este fallo.

Sexto. ORDENAR al director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, que suministre, en un plazo no superior a quince (15) días contados a partir de la notificación del presente fallo, a las personas privadas de la libertad cada cuatro meses lo siguiente: a) insumos de aseo y b) elementos de descanso para cada una de las personas que se encuentran reclusas y están bajo su custodia en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario -EPMSC El Banco-.

Dicha entrega se debe llevar a cabo según lo dispuesto en la Sentencia T-762 de 2015 y los pronunciamientos de la Sala de Seguimiento al Estado de Cosas de Inconstitucionalidad -ECI- de esta Corporación, a saber, los autos 121 de 2018 y 110 de 2020, así como los demás pronunciamientos que emita dicha Sala.

Adicionalmente, el director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, o quien haga sus veces debe rendir un informe a los ocho (8) meses de notificada esta sentencia sobre el cumplimiento al Juez de Primera Instancia.

Séptima. INFORMAR a las entidades que el cumplimiento de las órdenes impartidas en el presente fallo debe tener en cuenta situación generada por el virus del COVID-19, por lo cual, el acatamiento de las mismas se debe hacer aplicando las medidas de bioseguridad necesarias para evitar la propagación de esta enfermedad en el EPMSC de El Banco. Para ello, podrán pedir el acompañamiento del Ministerio de Salud y demás autoridades sanitarias.

Octavo. SOLICITAR al Ministerio Público que de acuerdo con sus funciones constitucionales en cabeza de la Defensoría del Pueblo Regional del Magdalena, la Personería Municipal de El Banco (Magdalena) y la Procuraduría Delegada para los Derechos Humanos, realicen el seguimiento y acompañamiento a cada una de las órdenes impartidas en la presente providencia, así como a las gestiones del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC- y de los representantes legales de los municipios de Guamal, Plato, San Sebastián, Santa Ana, Ariguaní, Nueva Granada y San Zenón (Departamento de Magdalena); Chimichagua, Curumaní, Pelaya, Pailitas, Aguachica, Tamalameque, El Paso y Astrea (Departamento del Cesar); y, Mompóx, San Martín de Loba, Barranco de Loba, Hatillo de Loba y Altos del Rosario (Departamento de Bolívar) para restablecer los derechos de las personas que se encuentran privadas de la libertad en el

Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario -EPMSC El Banco-.

Noveno. ORDENAR que, por intermedio de la Secretaría General de la Corte, se expidan copias del presente fallo con destino a la Sala de Seguimiento al Estado de Cosas de Inconstitucionalidad -ECI- de las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, para lo de su competencia.

Décimo. Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 En adelante EPMSC.

2 Cfr. folios. 34-37 cuaderno revisión.

3 Cfr. folio. 34 cuaderno revisión.

4 Cfr. folios. 111-113, cuaderno de revisión.

5 Cfr. folios. 118-119 cuaderno de revisión.

6 Cfr. folios. 120-124 cuaderno de revisión.

7 Sobre el particular, el Ministerio de Hacienda aportó detallados cuadros que dan cuenta de

los incrementos anuales en el presupuesto para cárceles desde el año 2015 hasta el año 2019.

8 Cfr. Folios, 128-132 cuaderno de revisión.

9 Cfr. Folios, 143-144 cuaderno de revisión.

10 Comunicación dirigida folios 234-235, cuaderno de revisión.

11 Cfr. folio 167 cuaderno de revisión.

12 Comunicación del 6 de febrero de 2019.

13 “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”

14 Ver también sentencias T-054 de 2018, T-244 de 2017, T-553 de 2017, entre otras.

15 Al respecto, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 dispone:

“La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.” (se subraya)

16 Ver sentencias T-077 de 2013, T-388 de 2013, T-857 de 2013, T-075 de 2016, T- 276 de 2016, T-232 de 2017 y T-581 de 2017, entre otras.

17 Desarrollado, a su vez, por los artículos 13 y 42 del Decreto 2591 de 1991.

18 Decreto 4150 de 2011.

19 Ley 65 de 1993.

20 Ley 65 de 1993, artículo 17.

21 Ibídem.

22 Decreto 1642 de 1991.

23 Decreto 1427 del 29 de agosto de 2017.

24 Decreto 1832 de 2012.

25 Cita tomada de la sentencia T-581 de 2017, la cual cita, a su vez las sentencias T-502 de 2011, T-844 de 2011 y T-663 de 2012, entre otras.

27 Sentencia T-267 de 2018.

28 “La Corte es consciente de que el problema de las prisiones no se soluciona únicamente con dinero y construcciones. Todo parece indicar que en el país sigue primando una concepción carcelaria del derecho penal. Mientras esta concepción continúe imperando nunca habrá suficiente espacio en las prisiones.” Sentencia T- 153 de 1998

29 Ibídem.

30 Ver sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015, T-267 de 2018 entre otras más.

31 Sala Especial de Seguimiento a las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, Auto 121 de 2018.

32 Cfr sentencia T-388 de 2013.

33 Ibídem.

34 Sentencia T-388 de 2013.

35 Ibídem.

36 Ibídem.

37 En esta oportunidad se estudiaron 18 acciones de amparo formuladas por reclusos de las cárceles de Modelo de Bucaramanga, La 40 de Pereira, EPMSC de Santa Rosa de Cabal, EPMSC El Pedregal de Medellín (pabellón de hombres), Modelo de Bogotá, Penitenciaría de

Cúcuta, EPMSC de Anserma, Cárcel de San Vicente de Chucurí, las Mercedes de Cartago, de Palmira, El Cunday de Florencia (pabellón de mujeres), EPMSC de Itagüí, Cárcel de Villa Inés de Apartadó, La Vega de Sincelejo, de Roldanillo y de Villavicencio; la cuales presentan un hacinamiento del 332.8%, 147.6%, 92.5%, 25.4%, 153.6%, 104.7%, 103.1%, 316.6%, 76.6%, 61.8%, 504%, 140%, 108.6%, 129.2%, 90.8% y 61.6% respectivamente.

38 Sentencia T-762 de 2015.

39 En esta sentencia se estableció que tanto el Gobierno Nacional, en compañía del Consejo Superior de Política Criminal deberían remitir un informe bimensual en el que indicaran el estado del cumplimiento de las órdenes de aplicación inmediata en cualquiera de las seis cárceles, y cómo se aplicará la regla de equilibrio decreciente. Igualmente, un informe cada dos años, indicando el nivel de cumplimiento de las órdenes complejas de realización progresiva. Los parámetros señalados para el cumplimiento fueron “(i) los informes requeridos deberán incorporar los parámetros de estructura, proceso y resultado, según lo previsto en el numeral 8.1.2.3. de esta providencia, así como indicadores de goce efectivo del derecho y niveles de cumplimiento alcanzados. (ii) El Ministerio de Justicia y del Derecho, deberá remitir copia de los informes a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Contraloría General de la República, al mismo tiempo que a esta Corporación, para que estas entidades puedan ejercer sus competencias de control respecto al cumplimiento de las órdenes impartidas en esta providencia. (iii) En cualquier caso, las reglas de equilibrio y equilibrio decreciente deberán estar en plena vigencia dos (2) años después de notificada la presente sentencia, de modo tal que la Corte pueda examinar su ejecución en el momento en que se envíe a esta Corporación el segundo de los informes a los que se refiere el párrafo anterior”.

40 En esta oportunidad la Corte hizo una serie de precisiones para facilitar el seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas, tanto en la sentencia T-388 de 2013, como en la T-762 de 2015. Por lo anterior, dispuso que la fuera le Defensoría del Pueblo la entidad líder dentro del proceso de verificación, siendo esa entidad la encargada de informar sobre “la evolución de la situación, los aciertos y las dificultades en el avance hacia la superación del ECI, con una periodicidad semestral”. Para alcanzar la meta propuesta se le indicó a la Defensoría del Pueblo que debería crear un grupo, y de esta manera analizar “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 de la necesidad de retornar a un derecho penal mínimo y (iii) la función resocializadora de la pena privativa de la libertad”.

41 La intervención de la Corte Constitucional se concentrará en: “(i) orientar el seguimiento y dar pautas a las entidades encargadas del mismo; (ii) adoptar las medidas necesarias para desbloquear las inercias administrativas, normativas o presupuestales que impiden el goce efectivo de derechos cuando, pese a la intervención de los organismos de control, tales bloqueos persisten; y (iii) verificar el impacto de la política pública en el goce efectivo de derechos con miras a evaluar la superación del ECI” Auto 121 de 2018.

42 Cfr Auto 110 de 2019.

43 “Se advierte que dentro de la doctrina constitucional colombiana se pueden identificar varias aplicaciones del principio de proporcionalidad, como son: “el juicio de proporcionalidad”, “el test de racionalidad y proporcionalidad”, “el test de igualdad” y “el test integrado de constitucionalidad”. Auto 110 de 2019

44 “(...) Primer paso: determinar si la aplicación de la regla de equilibrio decreciente persigue una finalidad constitucional. // Segundo paso: analizar si la aplicación de la regla de equilibrio decreciente resulta adecuada respecto de la finalidad constitucional perseguida. // Tercer paso: determinar si la regla de equilibrio decreciente en un centro de reclusión específico es necesaria para cumplir la finalidad constitucional. // Cuarto paso: realizar el juicio de proporcionalidad en sentido estricto. // Por tanto, el juez deberá valorar si la finalidad perseguida con la aplicación de la regla de equilibrio decreciente, esto es, la protección de los derechos de los reclusos alojados en cárceles y penitenciarías es un bien constitucional de mayor relevancia que el valor constitucional sacrificado, en este caso, los derechos fundamentales de las personas que se encuentran reclusas en las URI y estaciones de policía en precarias condiciones. (...)” Auto 110 de 2019.

45 Cfr Auto 110 de 2019.

46 Al respecto, el Auto 110 de 2019 señala que “Ante este panorama, resulta oportuno plantear la metodología a seguir para que el juez constitucional realice el juicio de proporcionalidad en sentido estricto, que le permita ponderar la aplicación de la regla de

equilibrio decreciente con la posible afectación de otros bienes constitucionales en un caso concreto. // Si la autoridad judicial concluye que la medida no supera el juicio de proporcionalidad, deberá acudir a un remedio alternativo que, en el caso concreto, garantice la protección de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados. En sentido contrario, si en el análisis concreto se satisfacen los cuatro pasos que se presentarán a continuación, se considerará que la medida revisada se ajusta al juicio de proporcionalidad y, en consecuencia, ordenará la aplicación de la regla de equilibrio decreciente.

47 Cfr. Sentencia T-317 de 2006.

48 Cfr, sentencia T-235 de 1994.

49 Acción de tutela presentada por los internos de la cárcel del Distrito de Cartagena como consecuencia de la suspensión de la energía eléctrica por el no pago de los recibos. En dicha oportunidad se ordenó garantizar el pago y la prestación del mencionado servicio.

50 En este caso, se demandó la protección de los derechos fundamentales a la vida digna, salud, salubridad e integridad física, dentro de la cárcel de Las Mercedes, toda vez que en dicho centro penitenciario se presentaban racionamientos de los servicios públicos. Para garantizar estos derechos, la Corte ordenó que se regularizara el suministro de dichos servicios.

51 En el presente caso, el Defensor del Pueblo Regional Nariño, formuló acción de amparo contra el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, la Gobernación de Nariño, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Caprecom EPS, el Fondo de Infraestructura Carcelaria, los municipios de Pasto, Ipiales, Tumaco, Túquerres y La Unión, y los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios de Mediana Seguridad de Pasto, Ipiales, Tumaco, Túquerres y La Unión, debido a la crítica situación que se vive en cada una de ellas, especialmente por el alarmante hacinamiento, la precaria infraestructura, la falta de medios para trabajar y estudiar, como actividades que contribuyen en la resocialización de los internos, al igual que dificultades relacionadas con la prestación de los servicios públicos dentro de los centros penitenciarios. Como resultado del análisis del caso se decidió proteger los derechos de los internos y “facilitar el acceso al agua, y garantizar la permanente y eficiente prestación de los servicios públicos, incluyendo el acceso al servicio de telecomunicaciones”.

52 Sentencia T-197 de 2017.

53 Cfr. Sentencia T-639 de 2004.

54 La Corte analizó el caso de un penado que no recibía la dotación mínima anual hace más de treinta meses y, aunado a lo anterior, se le había entregado de forma incompleta. Por lo anterior se ordenó garantizar el suministro requerido para garantizar las condiciones de dignidad que deben tener las personas privadas de la libertad.

55 Esta acción de amparo tuvo su origen en la decisión del centro penitenciario de cambiar la periodicidad con la que se entregaban los elementos de aseo a los internos, de un mes a cuatro meses, siendo éstos insuficientes para ese lapso. Como resultado de lo señalado, la Corte ordenó que los insumos de primera necesidad fueran entregados de forma mensual nuevamente.

56 Afirman los accionantes que en el centro penitenciario les entregan elementos de aseo insuficientes, lo que los lleva a acudir a prácticas insalubres cuando los mismos escasean. Este Tribunal ordenó al Instituto Penitenciario que entregara los insumos de aseo en las cantidades y con la periodicidad enunciada en el reglamento interno de ese penal.

57 Ver también las sentencias T-1145 de 2005, T-266 de 2013, T-013 de 2016 y T-075 de 2016.

58 Cfr, sentencias T-900 de 2005, T-013 de 2016 y T-075 de 2016.

59 Sentencia T-1145 de 2005.

60 Sentencia T-388 de 2013.

61 <http://www.ideam.gov.co/>

62 T-388 de 2013.

63 Sentencia T-267 de 2018.

64 Sentencia T-388 de 2013.

66 Auto 110 de 2019.

67 Cfr auto 119 de 2019.

68 Ibídem.

69 Fallo citado por el Auto 110 de 2019.

70 Cfr auto 110 de 2019.

71 Sentencia T-595 de 2017.

72 Cfr Auto 110 de 2019.

73 Cfr sentencias T-232 de 2017 y T-444 de 2017.

74 Cfr, folios.146, 147 y 148 cuaderno de revisión.

75 Cfr, folios. 315 cuaderno de revisión.

76 Cfr, folios. 345 cuaderno de revisión.

77 Cfr, folios 335 cuaderno de revisión.

78 Está integrado por el Ministerio de Justicia y la Defensoría del Pueblo de acuerdo con la Sentencia T-762 de 2015.

79 T-388 de 2013 y T-762 de 2015.

80 Vigésima sexta orden de la Sentencia T-762 de 2015.

81 Aparte citado por la sentencia T-1134 de 2006.

82 Sentencia T-907 de 2013.

83 En la sentencia SU-1023 de 2001, la Sala Plena manifestó que: “hay eventos excepcionales en los cuales los límites de la vulneración deben fijarse en consideración tanto del derecho fundamental del tutelante como del derecho fundamental de quienes no han

acudido a la tutela, siempre y cuando se evidencie la necesidad de evitar que la protección de derechos fundamentales del accionante se realice paradójicamente en detrimento de derechos igualmente fundamentales de terceros que se encuentran en condiciones comunes a las de aquel frente a la autoridad o particular accionado”.

84 Sentencia T-088 de 2011.

85 Cfr. Auto 110 de 2020.

86 Sobre este aspecto, el auto 110 señala que el juez constitucional debe analizar “[si] la aplicación de la regla de equilibrio decreciente, “resulta útil para alcanzar el propósito constitucional” que persigue, es decir, la protección de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad reclusas en los establecimientos penitenciarios y carcelarios.// (...) // Para esta Sala, en abstracto, el medio utilizado (la aplicación de la regla de equilibrio decreciente) resulta adecuado para que el objetivo perseguido (mejorar la protección de derechos de la población reclusa en establecimientos penitenciarios y carcelarios) se alcance. En efecto, la reducción progresiva del hacinamiento carcelario se traduce en un alivio de las condiciones de reclusión indignas a las que son sometidas las personas privadas de la libertad en los centros de reclusión y, tal mejora, puede redundar en el margen de protección de los derechos fundamentales de estas personas, en tanto al garantizar un espacio libre de hacinamiento, aumentan las posibilidades para acceder a los programas de resocialización y a la atención en salud, entre otros”

87 “el juez constitucional podrá acudir a distintos medios probatorios que le permitan conocer, entre otros asuntos, si el hacinamiento en los centros de detención transitoria es mayor que el que presentan los establecimientos penitenciarios y carcelarios, o si las condiciones de reclusión en las URI y estaciones de policía, en el caso particular, implican una mayor afectación de la dignidad humana de quienes allí se encuentran reclusos”. Auto 110 de 2019.

88 Cfr, folios la 345 cuaderno de revisión.

89 Aparte citado por sentencia T-1134 de 2006.