

## TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-382/21

AGENCIA OFICIOSA EN TUTELA-Persona privada de libertad

DERECHO A LA DIGNIDAD HUMANA DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD-Infraestructura, administración y custodia de sindicatos bajo detención preventiva, corresponde a las Entidades territoriales

DERECHO A LA DIGNIDAD HUMANA DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD-Suministro de agua, higiene, aseo y servicios básicos

LEGITIMACION EN LA CAUSA POR ACTIVA Y AGENCIA OFICIOSA EN LA ACCION DE TUTELA-Requisitos

LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA-Improcedencia por no estar acreditados los requisitos de la agencia oficiosa

(...) no se acreditó el requisito de imposibilidad del agenciado para ejercer directamente la acción constitucional, puesto que, con las pruebas practicadas en sede de revisión, se constató que el (agenciado) (i) no tenía imposibilidad alguna para interponer directamente la tutela y (ii) manifestó que no tuvo conocimiento ni autorizó al (agente) para interponer la solicitud.

LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA-Quiénes pueden interponerla

Sentencia T-382/21

Expediente: T-8.101.888

Acción de tutela interpuesta por Darío Antonio Balen Trujillo en contra del municipio de Guachené, Cauca

Magistrada ponente:

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Bogotá, D.C., ocho (8) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Gloria Stella Ortiz Delgado, Cristina Pardo Schlesinger y Paola Andrea Meneses Mosquera, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

Síntesis del caso. El 10 de agosto de 2020, Darío Antonio Balen Trujillo presentó acción de tutela en contra del municipio de Guachené, Cauca, por considerar vulnerados los derechos fundamentales a la salud, la vida y la dignidad humana del señor Carlos Eder Zapata Banguero, quien se encuentra recluso con medida de detención preventiva en la Cárcel y Penitenciaría de Alta y Media Seguridad de Popayán. Esto, porque el municipio accionado, de donde presuntamente pertenece el señor Zapata Banguero, no habría (i) incluido al centro de reclusión en el presupuesto del municipio, (ii) hecho aporte presupuestal alguno para adecuar las instalaciones del centro de reclusión durante la pandemia y (iii) entregado los elementos de aseo y bioseguridad necesarios para prevenir el contagio por COVID-19. El municipio accionado solicitó que la tutela fuera negada debido a que no cuenta con los recursos necesarios para atender la solicitud y, a su juicio, la responsabilidad de garantizar la suficiencia de los recursos de los centros de reclusión y proteger los derechos fundamentales de los reclusos es del INPEC. El 25 de agosto de 2020, la Juez Octava Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Popayán resolvió declarar improcedente la solicitud de amparo. Corresponde a la Corte adelantar el trámite de revisión de este fallo de tutela.

## I. I. ANTECEDENTES

### 1. Hechos probados

1. 1. La Cárcel y Penitenciaría de Alta y Mediana Seguridad de Popayán. El 8 de febrero de 2002, se creó la Cárcel y Penitenciaría de Alta y Media Seguridad de Popayán (en adelante la “CPAMSP”), para personas privadas de la libertad en calidad de sindicados y condenados. Actualmente, dado que la mayoría de los municipios del departamento del Cauca no cuentan con cárceles, la CPAMSP aloja “429 personas provenientes de los diferentes municipios de Cauca, entre ellos el Municipio de Guachené”, que están cumpliendo con medida de aseguramiento de detención preventiva.

2. Solicitudes de recursos al municipio de Guachené, Cauca. El 11 de febrero de 2020, el entonces director de la CPAMSP, Darío Antonio Balen Trujillo, mediante oficio 2020EE0023831, solicitó al alcalde municipal de Guachené, Cauca, la “inclusión de la Cárcel y Penitenciaría con Alta y Mediana Seguridad de Popayán – CPAMSPY en el presupuesto municipal”. Señaló que, de acuerdo con los artículos 17, 18 y 19 de la Ley 65 de 1993, la manutención de los reclusos con detención preventiva “en principio [es] obligación legal de los entes territoriales”. Con este propósito, las entidades territoriales deben contar con sus propios centros de reclusión y asumir “todas las erogaciones que se desprendan de los mismos”. Si esto no ocurre, “existe la posibilidad legal de contratar o convenir con el INPEC para que sea este quien asuma la custodia, vigilancia y tratamiento penitenciario de los reclusos de su jurisdicción”.

3. En este sentido, señaló que el municipio de Guachené, al no tener un centro de reclusión, tenía la obligación de “suscribir convenios con la Nación, en este caso el INPEC”, con el objeto de garantizar la custodia, vigilancia, tratamiento y manutención de los “reclusos de su jurisdicción”. Así mismo, indicó que, dado que una persona que se encontraba privada de la libertad en el establecimiento carcelario era “perteneciente al municipio de Guachené – Cauca”, este municipio debía “hacer partícipe al establecimiento de reclusión en el presupuesto municipal” y, en concreto, debía adquirir y aportar “elementos de aseo como escobas, traperos, límpido, creolina, jabón, guantes, canecas plásticas y recogedores, entre otros”. El alcalde de Guachené no contestó a esta solicitud y tampoco incluyó al centro carcelario en el presupuesto del municipio.

4. El 25 de febrero de 2020, se llevó a cabo una reunión entre diferentes autoridades municipales del departamento del Cauca, la Procuradora Regional del Cauca y el director de la CPAMSP, la cual tenía por objeto “dar a conocer la normatividad relacionada con la seguridad carcelaria y penitenciaria regional y el trabajo armónico de coordinación, apoyo y cooperación que les asiste a los mandatarios locales con el INPEC”. Durante la reunión, el señor Balen Trujillo informó a las autoridades municipales que de acuerdo con los artículos 17, 19 y 21 de la Ley 65 de 1993 corresponde a las entidades territoriales “responder por las

personas que están en las cárceles (de la Nación o territoriales) y que aun no han sido condenadas, es decir, con detención preventiva o sindicados”. Las autoridades municipales asistentes se comprometieron a “dar cumplimiento a las disposiciones contempladas en la presente acta”. El municipio de Guachené no participó en esta reunión ni suscribió el acta correspondiente.

5. El 13 de mayo de 2020, el señor Balen Trujillo, mediante oficio 2020EE0077341, presentó una nueva solicitud al alcalde de Guachené, Cauca. En el escrito, señaló que, con ocasión de la emergencia sanitaria y carcelaria decretada por el Gobierno Nacional a causa del COVID-19, requería de manera urgente “elementos de bioseguridad” para la población privada de la libertad de Guachené que se encontraba recluida en la CPAMSP. Lo anterior, con el objeto de “prevenir el contagio del COVID 19 (...) y garantizar los derechos de la salud y la preservación de la vida” de los reclusos. En particular, solicitó al alcalde del municipio (i) tapabocas N95, (ii) tapabocas quirúrgicos, (iii) overoles de bioseguridad, (iv) toallas, (v) gel antibacterial, (vi) jabón líquido, (vii) caretas y (viii) mono gafas. El alcalde de Guachené no dio respuesta a esta comunicación y no entregó al centro carcelario los elementos de bioseguridad solicitados.

## 2. Trámite de tutela

6. Solicitud de tutela. El 10 de agosto de 2020, el señor Darío Antonio Balen Trujillo presentó acción de tutela en contra del Municipio de Guachené, Cauca y “a favor de los señores [sic] Carlos Eder Zapata Banguero, cobijado con medida de aseguramiento intramural”. Argumentó que la entidad territorial accionada vulneró los derechos fundamentales a la salud, la vida y la dignidad humana del señor Zapata Banguero, porque: (i) no incluyó al centro carcelario en el presupuesto del municipio, (ii) no hizo aporte presupuestal alguno para adecuar las instalaciones del centro de reclusión durante la pandemia causada por el brote del COVID-19 y (iii) no entregó los elementos de aseo y bioseguridad necesarios para prevenir el contagio por este virus. Como fundamento de su solicitud, expuso los siguientes argumentos:

6.1 El municipio de Guachené incumplió las obligaciones previstas en los artículos, 17, 19 y 21 de la Ley 65 de 1993. Estas disposiciones disponen que las entidades territoriales tienen el deber de garantizar la custodia, vigilancia, tratamiento y manutención de los “reclusos de su jurisdicción” que se encuentren cumpliendo medida de aseguramiento de detención preventiva en un centro de reclusión administrado por el INPEC. El municipio accionado, habría incumplido dichas obligaciones puesto que se negó a incluir al centro de reclusión en su presupuesto, a pesar de que la CPAMSP albergaba reclusos provenientes de Guachené, Cauca.

6.2 El accionado no hizo ningún aporte presupuestal que permitiera a la CPAMSP hacer adecuaciones con el propósito de disponer de “lugares especiales al interior de las instalaciones del establecimiento para la atención del personal recluso contagiado”. Al respecto, señaló que el centro de reclusión “no cuenta con un sitio destinado para aplicar las medidas de aislamiento de acuerdo a los protocolos diseñados por el Ministerio de Salud (...) dada la emergencia que se está afrontando por la pandemia denominada COVID-19”. Por lo tanto, el incumplimiento de la obligación del municipio “conlleva intrínsecamente una vulneración a los derechos a la vida, a la salud, a una vida en condiciones dignas”.

6.3 La entidad territorial no suministró los elementos de bioseguridad que le fueron solicitados, los cuales tenían como propósito garantizar el derecho a la salud de los reclusos. En concreto, argumentó que para garantizar un “aislamiento en condiciones dignas”, el centro carcelario requiere “kits de aseo, elementos de desinfección de zonas comunes, carpas, catres y elementos de protección personal” y, por ello, acudió a los entes territoriales de donde provienen los internos con medida de aseguramiento preventivo. Sin embargo, estas entidades territoriales, dentro de ellas, el municipio de Guachené, no habían hecho ningún aporte presupuestal y entregado los elementos de aseo o de bioseguridad que fueron solicitados.

7. En tales términos, como pretensiones solicitó que se le ordenara al municipio accionado:

(i) “[l]a inclusión dentro del presupuesto municipal de partidas presupuestales con el fin de sufragar gastos de sostenimiento de personas con detención preventiva de su jurisdicción”

recluidos en la CPAMSP y (ii) suministrar “elementos de bioseguridad (...) requeridos para disminuir el riesgo de propagación del virus y garantizar los derechos fundamentales a la salud y a la preservación de la vida”.

8. Admisión de la tutela. El 10 de agosto de 2020, la Juez Octava Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Popayán admitió la acción de tutela y ordenó correr traslado de la solicitud de amparo al municipio de Guachené, Cauca.

9. Respuesta de la entidad accionada. En escrito del 13 de agosto de 2021, Elmer Abonia Rodríguez, alcalde del municipio de Guachené, Cauca, solicitó que la tutela fuera negada. Esto, porque (i) el INPEC “cuenta con presupuesto amplio para atender este tipo de situaciones”, (ii) el municipio se encontraba en “una gravosa dificultad presupuestal para acceder a las peticiones del accionante” y (iii) era “imposible (...) que en el presupuesto de rentas y gastos” se incluyera una partida específica a la CPAMSP. En todo caso, propuso generar un espacio para que “concertemos hasta donde podemos ayudar a mitigar las necesidades, de manera aterrizada, asumiendo que Guachené cuenta, según lo manifestado por el tutelante, sólo con un sindicato”.

10. Sentencia de tutela de única instancia. El 25 de agosto de 2020, la Juez Octava Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Popayán resolvió declarar improcedente la acción de tutela. De un lado, encontró que para que el amparo solicitado proceda “debe determinarse la amenaza o vulneración de derechos a través de hechos concretos probados siquiera sumariamente”. En este caso, sin embargo, en la demanda y sus anexos no hay evidencia de “negación del servicio de salud (...) al hoy interno CARLOS EDER ZAPATA BANGUERO”, lo que impedía “ir más allá del derecho supuestamente violado, incurriendo en el error de hacer ordenaciones que no son de su competencia, lo cual desvirtúa la naturaleza residual de la tutela”. De otro lado, afirmó que no tenía competencia para “ordenar algún tipo de inclusión presupuestal, pues ello lo convertiría en ordenador del gasto y usurpador de funciones constitucionales designadas a otras ramas del poder público”.

## II. ACTUACIONES JUDICIALES EN SEDE DE REVISIÓN

11. Selección del expediente de tutela. El 26 de marzo de 2021, la Sala de Selección Número Tres de la Corte Constitucional decidió seleccionar para revisión la sentencia proferida el 25 de agosto de 2020 por el Juzgado Octavo Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Popayán, Cauca, en el marco de la acción de tutela promovida por Darío Antonio Balen Trujillo contra el municipio de Guachené, Cauca.

12. Autos de prueba. Mediante autos del 8 de junio y 8 de julio de 2021, la magistrada sustanciadora decretó la práctica de pruebas. En particular, solicitó a las partes aportar información con el objeto de verificar: (i) si el señor Balen Trujillo estaba legitimado para interponer la acción de tutela en favor del señor Zapata Banguero, (ii) las condiciones de reclusión del señor Zapata Banguero en la CPAMSP y (iii) los protocolos de bioseguridad que dicho centro de reclusión había implementado para prevenir los contagios del COVID-19.

13. Respuestas a los autos de prueba. El 16 de julio de 2021, la Secretaría de la Corte Constitucional informó al despacho de la magistrada sustanciadora que, vencido el término del traslado, no recibió la información requerida y, el área de tutelas de la CPAMSP se limitó a remitir copia del requerimiento con la firma de recibido del señor Zapata Banguero.

14. En consecuencia, el 21 de julio de 2021 la magistrada sustanciadora profirió un tercer auto de pruebas en donde instó al accionante y al señor Carlos Eder Zapata Banguero a dar cumplimiento a los requerimientos previos. Así mismo, ordenó a la Defensoría del Pueblo adelantar una visita a la CPAMSP con el propósito de determinar: (i) si el señor Zapata Banguero tenía conocimiento del trámite de tutela y si había autorizado o consentido en la presentación de la acción de tutela; y (ii) cuáles eran las condiciones específicas de reclusión

del señor Zapata Banguero, así como de las personas privadas de la libertad (en adelante PPL) reclusas en la CPAMSP.

15. El 14 de septiembre de 2021, la Secretaría General informó que el área de tutelas de la CPAMSP no remitió informe de respuesta al auto de pruebas, únicamente aportó copia del requerimiento con la firma de recibido del señor Zapata Banguero y adjuntó copia de la Resolución 005593 del 24 de noviembre de 2020, por medio de la cual el director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- nombró al señor Wilson Leal Tumay como director encargado de la CPAMSP.

16. Por su parte, la Secretaría General informó que, el 19 de agosto de 2021, la Defensoría del Pueblo, a través de su defensora delegada para asuntos constitucionales y legales, Heidi Abuchaibe, dio respuesta al requerimiento, luego de haber realizado visita a la CPAMSP el 31 de julio de 2021. El siguiente cuadro sintetiza el contenido del informe presentado.

Tema

Respuesta de la Defensoría

Conocimiento y autorización del trámite de tutela

Informó que el señor Zapata Banguero manifestó “NO haber autorizado al director del establecimiento penitenciario para que como su agente oficioso presentara” acción de tutela a su favor y expresó “NO tener conocimiento de la acción de tutela”. Concluyó que la solicitud de amparo interpuesta en favor del accionante desconoció su “libre derecho a la autodeterminación” y se interpuso “en contravía de su autonomía y voluntad”.

## Condiciones de reclusión del señor Zapata Banguero

Indicó que la celda asignada al señor Zapata Banguero “cuenta con batería sanitaria, pero carece de suministro de agua” y, por lo tanto, los reclusos del pabellón deben “subir hasta sus celdas el agua en recipientes de plástico”. Indicó que el señor Zapata Banguero “actualmente no presenta problemas de salud”. Informó que el señor Zapata Banguero “se encuentra en la posibilidad como titular de sus derechos fundamentales, de ejercer su propia defensa”, por cuanto su condición de PPL en la CPAMSP no le ha limitado la posibilidad de “presentar acciones Constitucionales a nombre propio como titular de derechos fundamentales”.

## Condiciones generales de reclusión de las PPL reclusas en la CPAMSP

Afirmó que la CPAMSP “a fecha 02 de agosto de 2021, presenta un parte de 2.353 personas privadas de la libertad, teniendo capacidad para albergar a 2.524 personas”. Indicó que la CPAMSP “enfrenta una problemática relacionada con el suministro de agua”, por cuanto “el sistema de redes no tiene la capacidad suficiente para abastecer de manera permanente a la población actual (...) el líquido se suministra tres veces al día a horas determinadas”. Informó que la CPAMSP cuenta con un “procedimiento para garantizar el acceso a la administración de justicia” de las PPL. En cuanto al servicio de salud, señaló que las PPL de la CPAMSP “puede asistir una vez al mes a consulta o si el médico u odontólogo lo requiere por su patología las veces que sea necesaria la atención”.

## . CONSIDERACIONES

## 1. Competencia

17. La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241.9 de la Constitución, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

## 2. Problema jurídico y metodología de decisión

18. Corresponde a la Sala responder el siguiente problema jurídico: ¿la solicitud presentada por Darío Antonio Balen Trujillo, ex director del CPMASP, en contra del municipio de Guachené cumple con los requisitos de (i) legitimación en la causa por activa y por pasiva, (ii) inmediatez y (iii) subsidiariedad de la acción de tutela? De ser así, la Sala determinará si la entidad territorial accionada vulneró los derechos fundamentales a la salud, la vida y la dignidad humana del señor Zapata Banguero.

## 3. Examen de procedibilidad

19. Requisitos generales de procedencia de la acción de tutela. El artículo 86 de la Constitución Política dispone que la acción de tutela es un mecanismo judicial subsidiario, residual, informal y autónomo que tiene por objeto garantizar la “protección inmediata de los derechos fundamentales” de los ciudadanos por medio de un “procedimiento preferente y sumario”. De acuerdo con lo previsto por el Decreto Ley 2591 de 1991 y el desarrollo jurisprudencial de esta Corte, son requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela: (i) la legitimación en la causa, (ii) la inmediatez y (iii) la subsidiariedad. El

cumplimiento de estos requisitos es una condición para que el juez de tutela pueda emitir un pronunciamiento de fondo.

#### 1. %1.1. Legitimación en la causa

##### i. (i) La legitimación en la causa por activa en la acción de tutela

21. Sujetos habilitados para interponer la acción de tutela. El artículo 10 del Decreto Ley 2591 de 1991 dispone que el titular de los derechos fundamentales está facultado para interponer la acción de tutela a nombre propio. Sin embargo, también permite que la solicitud de amparo sea presentada (i) por medio de representante legal, (ii) mediante apoderado judicial o (iii) a través de agente oficioso. La posibilidad de que la acción de tutela no sea formulada directamente por el titular de los derechos fundamentales, sin embargo, está sujeta al cumplimiento de diversos requisitos que tienen por objeto constatar “la habilitación sustancial y procedimental de quien asume la defensa ajena”.

##### (i) La agencia oficiosa en el trámite de tutela

22. Fundamento legal y constitucional. El inciso 2º del artículo 10º del Decreto Ley 2591 de 1991 dispone que en el trámite de tutela es posible “agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa”. La agencia oficiosa es el mecanismo procesal que permite que un tercero (agente) interponga, motu proprio y sin necesidad de poder, acción de tutela en favor del titular de los derechos fundamentales (agenciado). El agente carece, en principio, de un interés sustancial propio en la acción que interpone, puesto que la vulneración de derechos que somete al conocimiento

del juez de tutela sólo está relacionada con “intereses individuales del titular de los mencionados derechos”.

23. La procedencia de la agencia oficiosa en el trámite de tutela se fundamenta en tres principios constitucionales. Primero, la eficacia de los derechos fundamentales, que exige a las autoridades públicas y a los particulares ampliar “los mecanismos institucionales para la realización efectiva de los contenidos propios de los derechos fundamentales”. Segundo, la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas, el cual busca evitar que, por razones de excesiva ritualidad procesal, se amenacen o vulneren los derechos de las personas que están imposibilitadas para interponer la acción a nombre propio. Tercero, el principio de solidaridad, que impone a los ciudadanos el deber de velar por la protección de los derechos fundamentales de aquellos sujetos que se encuentran en imposibilidad de promover su defensa.

24. Requisitos de la agencia oficiosa. La procedencia de la agencia oficiosa en los procesos de tutela es “excepcional” y está supeditada al cumplimiento de dos “requisitos normativos”: (i) la manifestación del agente oficioso de estar actuando en tal calidad y (ii) la imposibilidad del agenciado de defender directamente sus derechos. Estos requisitos buscan preservar la autonomía de la voluntad del titular de los derechos fundamentales presuntamente amenazados o vulnerados y evitar que, “sin justificación alguna, cualquier persona pueda actuar en nombre y representación de otra alterando el orden constitucional y la finalidad misma de la agencia oficiosa”.

25. (i) Manifestación del agente oficioso. El artículo 10.2 del Decreto Ley 2591 de 1991 prescribe que el agente debe manifestar que actúa en tal condición en el escrito de tutela, es decir, que presenta la solicitud “en defensa de derechos ajenos”. Según la jurisprudencia constitucional, dado que “la consagración de fórmulas sacramentales está proscrita” en los trámites de tutela, este requisito podrá darse por acreditado si de los hechos y las pretensiones de la tutela es posible inferir que el tercero ejerce la acción en calidad de

agente oficioso.

26. (ii) Imposibilidad del agenciado. El juez debe constatar que existe prueba “siquiera sumaria” de que el agenciado no se encuentra en condiciones para interponer la acción. La imposibilidad para acudir directamente a la acción de tutela “desborda el marco estricto de lo que legalmente constituye la capacidad” y, en este sentido, también puede presentarse por “circunstancias físicas, como la enfermedad”, “razones síquicas” que hubieren afectado el estado mental del accionante, o un “estado de indefensión que le impida acudir a la justicia”. La Corte Constitucional ha resaltado que el cumplimiento de este requisito “no está supeditado a la existencia, dentro de la petición de tutela, de frases sacramentales o declaraciones expresas”. Así mismo, ha indicado que el juez de tutela debe ser flexible y deferente al momento de valorar la prueba de la imposibilidad del agenciado. Esto implica que (i) tal imposibilidad puede demostrarse “por cualquier medio probatorio”, (ii) puede inferirse razonablemente de los hechos narrados en la solicitud de amparo y (iii) en cualquier caso, el juez debe “desplegar sus atribuciones en materia probatoria para establecer la certeza de las afirmaciones hechas” en relación con falta de capacidad del titular de los derechos fundamentales para presentar la acción.

27. La ratificación. De acuerdo con la jurisprudencia reciente de la Sala Plena de la Corte Constitucional y de las diferentes Salas de Revisión, la ratificación del agenciado de los hechos y pretensiones de la acción no es un requisito normativo de procedencia de la agencia oficiosa en los procesos de tutela. Por el contrario, es un mecanismo “excepcional” con el que cuenta el juez constitucional cuando no encuentra acreditada la imposibilidad del agenciado para interponer la solicitud de amparo. En estos eventos, si el agenciado ratifica la tutela, “tal circunstancia convalida la gestión adelantada por el agente y, en consecuencia, le otorga legitimación en la causa por activa”.

28. El principio de informalidad y la protección de la autonomía de la voluntad del agenciado. El cumplimiento de los requisitos normativos de la agencia oficiosa debe ser examinado por

el juez de tutela a partir del principio de informalidad, según el cual la procedencia de esta figura no exige que entre el agenciado y el agente exista un vínculo sustancial o procesal formal. Por esta razón, es posible que intervengan como agente oficioso en el trámite de tutela “sujetos que demuestran un interés real en la protección de derechos fundamentales en cabeza de otros y otras”. Así mismo, este principio implica que el juez de tutela debe analizar la procedencia de la agencia oficiosa de manera flexible y a partir del principio pro homine, con el objeto de hacer efectivos los derechos fundamentales de las personas.

29. El principio de informalidad, sin embargo, no es absoluto. La Corte Constitucional ha precisado que este principio tiene como límite la autonomía de la voluntad y la dignidad del agenciado. En efecto, dado que la legitimación en la causa es una prerrogativa del titular de los derechos fundamentales, es este quien tiene la libertad de decidir si ejerce la acción de tutela para reclamar su protección. Si bien la agencia oficiosa cumple el fin constitucionalmente legítimo de posibilitar el acceso a la jurisdicción constitucional a aquellas personas que se encuentran en imposibilidad de asumir por su cuenta la defensa de sus derechos constitucionales, no es un mecanismo que pueda ser utilizado para “suplir al interesado en la adopción de decisiones autónomas sobre el ejercicio, defensa y protección de los mismos”. En este sentido, cuando un tercero interpone acción de tutela en favor del titular, sin que este se encuentre imposibilitado de promover su propia defensa, a pesar de la apariencia de bondad del gesto, “lesiona la dignidad” del agenciado pues estaría siendo considerado, por dicho tercero, “como alguien incapaz de defender sus propios derechos”.

30. Improcedencia de la acción de tutela por incumplimiento de los requisitos normativos de la agencia oficiosa. La acreditación de los requisitos normativos de la agencia oficiosa es una condición necesaria para que el juez de tutela pueda emitir un pronunciamiento de fondo. Por lo tanto, su incumplimiento torna improcedente la acción de tutela. La Corte Constitucional ha declarado improcedente la acción de tutela, entre otras, cuando (i) la solicitud de amparo es interpuesta por un tercero que, a pesar de tener obligaciones legales y constitucionales de protección y garantía de los derechos fundamentales del presunto agenciado, no acredita la imposibilidad de este para promover su propia defensa y (ii) el sujeto titular de los derechos

fundamentales manifiesta expresamente no estar interesado en la acción de tutela. En estos eventos, la declaratoria de improcedencia se justifica con el objeto de proteger la autonomía, dignidad y libertad del titular de los derechos fundamentales. A continuación, la Sala describe en detalle estos escenarios.

31. (i) Ausencia de prueba de la imposibilidad. La existencia de obligaciones legales y constitucionales de protección de derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional a cargo de un sujeto o una autoridad pública no otorga, per se, legitimación para interponer acción de tutela en calidad de agente y tampoco exime el cumplimiento de los requisitos normativos de la agencia oficiosa. Por esta razón, este tribunal ha declarado la improcedencia de la acción de tutela, por falta de legitimación en la causa por activa, en casos en los que a pesar de las “buenas intenciones” del tercero, no se demuestra la imposibilidad del titular para defender sus derechos directamente. Por su relevancia para resolver el caso concreto, la Sala resalta las siguientes decisiones:

31.1 Sentencia T-493 de 1993. La Sala Segunda de Revisión declaró improcedente la acción de tutela interpuesta por la Personera Municipal de Yarumal, que tenía por objeto proteger el derecho fundamental de la salud de la señora María Libia Pérez Duque. La Sala encontró que la personera no estaba legitimada para presentar la tutela en calidad de agente oficiosa habida cuenta de que a que la accionante “no se encuentra necesitada de protección o custodia, ni se halla en estado de abandono, y además, (...) en ningún momento ha requerido los oficios de la Personera Municipal para que se protejan sus derechos”. La Corte Constitucional resaltó que los personeros y defensores no pueden “arrogarse la atribución de interponer acciones de tutela a su arbitrio” sin que esté justificado plenamente el supuesto fáctico que la norma exige para legitimar sus actuaciones, esto es, que el afectado en sus derechos fundamentales no pueda promover directamente su propia defensa.

31.2 Sentencia T-946 de 2006. La Sala Octava de Revisión resolvió declarar improcedente la acción de tutela formulada por el director de un Hospital en el Departamento del Chocó, encaminada a evitar “la perturbación de los derechos fundamentales a la salud con conexidad a la vida de los pacientes que requieren el servicio en forma oportuna del Hospital San José de Tadó”. La Sala concluyó que el requisito de legitimación en la causa por activa no

se encontraba satisfecho, porque se interponía a favor de sujetos indeterminados y no se planteaban situaciones que dieran cuenta de la vulneración del derecho a la salud de una persona en particular.

31.3 Sentencia T-799 de 2009. La Sala Tercera de Revisión declaró improcedente la acción de tutela formulada por una empresa de seguridad, que alegaba la violación de los derechos fundamentales al mínimo vital y trabajo de sus empleados, con motivo de la expedición de un acto administrativo mediante el cual la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad dispuso cancelar la licencia de funcionamiento. Lo anterior, al considerar que el representante legal de la empresa no se encontraba legitimado para agenciar los derechos de sus empleados, puesto que (i) los trabajadores no habían acudido a la acción de tutela para solicitar la protección de sus derechos y (ii) no se demostró que el representante “hubiera asumido la agencia de sus derechos, por encontrarse los afectados en incapacidad de acudir ante el juez constitucional”.

32. De otro lado, la Corte Constitucional ha señalado que la situación de vulnerabilidad o indefensión en la que se encuentran determinados sujetos de especial protección (i) no implica necesariamente su imposibilidad para presentar la acción, (ii) tampoco supone que cualquier tercero pueda agenciar sus derechos y (iii) no excluye la aplicación de los requisitos normativos de la agencia oficiosa. En este sentido, ha declarado la improcedencia de tutelas en las que el sujeto de especial protección titular de los derechos manifiesta de manera expresa que no está interesado en la acción. Al respecto, se resaltan las siguientes decisiones:

32.1 Sentencia T-044 de 1996. La Sala Quinta de Revisión declaró improcedente una acción de tutela interpuesta por el señor Galo Arturo Torres en favor de Clara Rojas Barreto, contra la señora Martha González de López. El accionante alegaba que la señora González de López no permitía que la señora Rojas Barreto, de 92 años, se comunicara con sus familiares y participara en procesos civiles que tenían por objeto recuperar sus bienes inmuebles. La Sala concluyó que la tutela era improcedente porque, a pesar de la situación de vulnerabilidad en la que se encontraba la agenciada, durante el trámite de la acción esta afirmó que no tenía

ningún interés en la acción.

32.2 Sentencia T-213 de 2002. La Sala Quinta de Revisión declaró improcedente una solicitud de tutela interpuesta por Leonila Mejía Palacio en favor de María Carlina Pimienta Mejía, en contra de las señoras Teresa y Carlota Johnson. La accionante alegaba que las señoras Johnson habían vulnerado los derechos fundamentales a la seguridad social, al trabajo y al mínimo vital de la señora Pimienta Mejía, puesto que nunca le pagaron ningún salario y tampoco la afiliaron al sistema de seguridad social en salud, durante el tiempo en que esta había laborado para ellas como trabajadora doméstica. La Sala concluyó que la tutela era improcedente porque durante el trámite de la acción la señora Pimienta Mejía manifestó de manera expresa “su inconformidad con la misma, sus discrepancias con los hechos narrados por quien actuaba en su nombre y su satisfacción en la relación que mantiene con las hermanas Johnson”.

33. Agencia oficiosa de personas privadas de la libertad. La Corte Constitucional ha sostenido que los requisitos normativos de la agencia oficiosa deben ser valorados de manera “flexible” cuando el agenciado es una persona privada de la libertad. Lo anterior, habida cuenta de la “relación de especial sujeción” que estas tienen con el Estado y la “especial situación de indefensión o debilidad manifiesta” en la que se encuentran. Dicha valoración más flexible implica, en concreto, que (i) en algunos eventos, la relación de especial sujeción permite inferir la imposibilidad de promover acciones de tutela por cuenta propia y (ii) el juez de tutela debe tener en cuenta que las circunstancias específicas de los reclusos y, en concreto, la suspensión de sus derechos fundamentales de libertad o locomoción, suponen, de suyo, dificultades para acceder a la administración de justicia. Por esta razón la Corte ha admitido el uso de la agencia oficiosa en casos en los que se comprobó que los agenciados privados de la libertad se encontraban en situación de aislamiento, padecían de incapacidad física o cognitiva, y los hechos narrados en la tutela evidencian la existencia de una amenaza de muerte contra el agenciado.

34. Así, por ejemplo, en la sentencia T-409 de 2015 la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas encontró que un recluso estaba facultado para agenciar los derechos de otras PPL que se

encontraban reclusas en el mismo centro carcelario, a pesar de que, en principio, no existía prueba cierta y directa de que los agenciados estuvieran imposibilitados para promover su propia defensa. En criterio de la Sala, el agenciamiento era factible debido a que (i) la situación crítica de hacinamiento del centro carcelario permitía inferir la imposibilidad de los agenciados para presentar acciones judiciales y (ii) la “situación de vulneración de sus derechos era común a la que ha sido planteada por el demandante”.

35. En el mismo sentido, en la sentencia T-267 de 2018 la Sala Primera de Revisión consideró que dos Procuradores Judiciales Penales estaban legitimados para interponer acción de tutela en favor de un grupo de mujeres privadas de la libertad en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad de Buga. La Sala concluyó que, a pesar de que no estaba probado que las reclusas pudieran interponer la acción de tutela directamente, la legitimación de los procuradores debía ser convalidada porque (i) existía un acto administrativo mediante el cual estos funcionarios habían sido especialmente designados para defender los derechos fundamentales de esa específica población carcelaria y (ii) los hechos de la tutela evidenciaban una vulneración masiva y grave de los derechos fundamentales de las agenciadas que comprometían su vida en condiciones dignas.

36. Es importante resaltar, sin embargo, que la Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que la situación de especial vulnerabilidad de la población privada de la libertad no permite presumir su imposibilidad de presentar acciones judiciales en todos los eventos y, en consecuencia, la necesidad de contar con un tercero para defender sus derechos. Por el contrario, ha señalado que el juez de tutela debe hacer “valer la dignidad personal y la libre determinación de los reclusos, sin perjuicio de las limitaciones a que están sometidos” y, por lo tanto, debe declarar la improcedencia de aquellas tutelas interpuestas en contra de su voluntad o sin que exista una prueba por lo menos sumaria de la imposibilidad del agenciado para reclamar la protección de sus derechos. En tal sentido, en la sentencia T-406 de 2017, la Sala Sexta de Revisión declaró la improcedencia de una acción de tutela interpuesta en favor de los derechos fundamentales de una PPL por parte de su esposa, al no encontrar acreditada la “imposibilidad para interponer, de manera autónoma y directa, la tutela” por

parte del privado de la libertad, titular de los derechos presuntamente vulnerados.

37. El siguiente cuadro sintetiza las reglas jurisprudenciales aplicables al examen de procedencia de la agencia oficiosa en los procesos de tutela, específicamente en aquellos casos en que el agenciado es una PPL:

### Agencia oficiosa en casos de PPL

#### Definición y requisitos normativos de la agencia oficiosa

1. 1. Definición. La agencia oficiosa es el mecanismo procesal que permite que un tercero (agente) interponga, motu proprio y sin necesidad de poder, acción de tutela en favor del titular de los derechos fundamentales (agenciado).

2. Requisitos normativos. La procedencia de la agencia oficiosa en los procesos de tutela es excepcional y está supeditada al cumplimiento de dos requisitos normativos:

- i. (i) La manifestación del agente oficioso de estar actuando en tal calidad; y
- ii. (ii) La imposibilidad del agenciado de defender directamente sus derechos.

\* La ratificación no es un requisito de procedencia de la agencia oficiosa sino un mecanismo que permite suplir la acreditación de la imposibilidad del agenciado.

El principio de informalidad y la autonomía de la voluntad

1. 1. El principio de informalidad. El cumplimiento de los requisitos normativos de la agencia oficiosa debe ser examinado por el juez de tutela a partir del principio de informalidad. En virtud de este principio:

i. (i) La procedencia de esta figura no exige que entre el agenciado y el agente exista un vínculo sustancial o procesal formal; y

ii. (ii) El juez de tutela debe evaluar la procedencia de la agencia oficiosa de manera flexible y a partir del principio pro homine.

2. Límites al principio de informalidad. El principio de informalidad tiene como límite la autonomía de la voluntad y la dignidad del titular de los derechos fundamentales. En este sentido, la Corte Constitucional ha declarado la improcedencia, entre otros, en aquellos casos en los que:

i. (i) La solicitud de amparo es interpuesta por un tercero que, a pesar de tener obligaciones legales y constitucionales de protección y garantía de los derechos fundamentales del presunto agenciado, no acredita la imposibilidad del titular para promover su propia defensa; y

ii. (ii) El sujeto titular de los derechos fundamentales manifiesta expresamente no estar interesado en la acción de tutela.

Agencia oficiosa de PPL

1. 1. Valoración flexible. Los requisitos normativos de la agencia oficiosa deben ser valorados de manera “flexible” cuando el agenciado es una persona privada de la libertad. La

valoración más flexible implica, en concreto, que:

- i. (i) En algunos eventos, la relación de especial sujeción en que se encuentran las PPL permite inferir la imposibilidad de promover acciones de tutela por cuenta propia; y
- ii. (ii) El juez de tutela debe tener en cuenta que las circunstancias específicas de los reclusos y, en concreto, la suspensión de sus derechos fundamentales de libertad o locomoción, suponen, de suyo, dificultades para acceder a la administración de justicia.

2. Protección de la autonomía. El juez de tutela debe hacer valer la dignidad personal y la libre determinación de los reclusos, sin perjuicio de las limitaciones a que están sometidos. Por lo tanto, debe declarar la improcedencia de aquellas tutelas interpuestas en contra de su voluntad o sin que exista una prueba por lo menos sumaria de la imposibilidad del agenciado para reclamar la protección de sus derechos.

( ) Caso concreto – la acción de tutela es improcedente

38. La Sala considera que la acción de tutela sub examine no satisface el requisito de legitimación en la causa por activa, porque no se acreditó el cumplimiento de los requisitos de la agencia oficiosa. El señor Darío Antonio Balen Trujillo no estaba habilitado para agenciar los derechos del señor Zapata Banguero en este caso, porque a pesar de que manifestó estar actuando con el objeto de proteger los derechos fundamentales del señor Zapata Banguero, las pruebas que obran en el expediente demuestran que el agenciado no se encontraba en imposibilidad para promover su defensa directamente. Además, durante el trámite de revisión, este manifestó de manera expresa que no ratificaba los hechos y las pretensiones de la solicitud de amparo y no tenía interés en la acción.

39. Primero, la Sala resalta que el señor Balen Trujillo no hizo una declaración explícita de

que actuaba en calidad de agente oficioso. Sin embargo, sí manifestó que presentaba la acción de tutela “en favor” del señor Zapata Banguero, quien se encontraba recluido en el CPAMSP en calidad de sindicado, lo cual permite inferir razonablemente que presentaba la acción en defensa de los derechos del sindicado. Además, la Sala considera que, en principio, los directores de los centros de reclusión están habilitados para interponer acciones de tutela en favor de las personas privadas de la libertad que se encuentran cumpliendo condena o medida de aseguramiento, dado que estas autoridades tienen el deber constitucional y legal de proteger los derechos fundamentales de los reclusos, mediante la correcta administración de las cárceles. En este sentido, la Sala encuentra acreditado el primer requisito normativo de la agencia oficiosa.

40. Segundo, la Sala considera que en el expediente no existe prueba que demuestre que el señor Zapata Banguero estaba imposibilitado para promover su propia defensa. La Sala reitera que la relación de especial sujeción con el Estado en la que se encuentran las PPL exige al juez de tutela llevar a cabo un examen flexible de los requisitos normativos de la agencia oficiosa. En concreto, exige que, al momento de examinar la imposibilidad del agenciado para promover su propia defensa, el juez tenga en cuenta que la suspensión del derecho fundamental de libertad o locomoción, supone, de suyo, dificultades para acceder a la administración de justicia. Sin embargo, dicha valoración flexible, que se deriva del principio de informalidad y de la prevalencia del derecho sustancial, no excluye la acreditación, por lo menos sumaria, de tal imposibilidad.

41. En este caso, la Sala encuentra que el informe presentado por la Defensoría del Pueblo en sede de revisión, certificó que el señor Zapata Banguero “se encuentra en la posibilidad como titular de sus derechos fundamentales, de ejercer su propia defensa”, por cuanto la CPAMSP cuenta con un “procedimiento para garantizar el acceso a la administración de justicia” de las PPL. En efecto, el centro de reclusión cuenta con (i) personal encargado de “responder las diferentes peticiones presentadas por los privados de la libertad” y (ii) un “área jurídica” con “dragoneantes Abogados” encargados de “responder las diferentes peticiones presentadas por los privados de la libertad”. Por esta razón, la Defensoría del

Pueblo concluyó que la condición de PPL no ha impuesto al señor Zapata Banguero barreras que limiten la posibilidad de “presentar acciones Constitucionales a nombre propio como titular de derechos fundamentales”.

42. Tercero, el informe da cuenta de que el señor Zapata Banguero no sólo no ratificó los hechos y pretensiones de la acción de tutela, sino que afirmó, de manera expresa, “NO haber autorizado al director del establecimiento penitenciario para que como su agente oficioso presentara” solicitud de amparo a su favor y “NO tener conocimiento de la acción de tutela”. Con fundamento en esta situación, la Defensoría del Pueblo consideró que la acción de tutela interpuesta en favor del accionante desconoció su “libre derecho a la autodeterminación” y se interpuso “en contravía de su autonomía y voluntad”.

43. En tales términos, la Sala considera que la ausencia de prueba si quiera sumaria de que el señor Zapata Banguero se encontraba imposibilitado para promover su propia defensa, así como la manifestación de que no conocía de la acción de tutela y no había autorizado su presentación, permiten concluir que el segundo requisito normativo de la agencia oficiosa no se encuentra cumplido. La Sala reitera que la acreditación de este requisito no es una mera formalidad. Por el contrario, busca preservar la autonomía, libertad y dignidad de las PPL de manera tal que se evite que terceros se abroguen injustificadamente la prerrogativa de reclamar la protección de derechos fundamentales ajenos, lo cual contraría la finalidad propia de la agencia oficiosa. En este sentido, dado que la Constitución no permite la presentación de acciones de tutela en contra de la voluntad del titular de los derechos fundamentales, la Sala declarará improcedente la presente solicitud de amparo.

44. Otras determinaciones. La Sala considera que, al margen de la improcedencia de la presente solicitud de tutela, los hechos narrados por el señor Darío Antonio Balen Trujillo y reportados por la Defensoría del pueblo dan cuenta de dos circunstancias que amenazan los derechos fundamentales de las PPL en el CPAMSP y aquellas que, en calidad de sindicadas, se encuentran reclusas en cárceles por fuera de sus municipios de origen. De un lado, que el

CPAMSP “enfrenta una problemática relacionada con el suministro de agua”, dado que “el sistema de redes no tiene la capacidad suficiente para abastecer de manera permanente a la población actual”, por lo cual, se informó que “el líquido se suministra tres veces al día a horas determinadas”. De otro lado, los hechos narrados en la tutela evidencian que los centros carcelarios enfrentan problemas presupuestales presuntamente derivados de la falta de claridad en relación con el alcance y contenido de las obligaciones de las entidades territoriales, previstas en los artículos 17, 18, 19 y 21 de la Ley 65 de 1993.

45. La Sala considera que estas dificultades podrían ser abordadas por la Sala Especial de Seguimiento a las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, que declararon el Estado de Cosas Inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario (en adelante, ECI), tras corroborar la “violación masiva y sistemática de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad, en todos los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país”. Esto es así, dado que las problemáticas evidenciadas en el caso sub examine podrían guardar relación con las funciones de la Sala Especial de Seguimiento del ECI de: (i) “orientar el seguimiento [del ECI] y dar pautas a las entidades encargadas del mismo” y (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”.

46. La Sala reconoce que no es función de la Sala Especial de Seguimiento resolver acciones de tutela. Sin embargo, ordenará remitirle el presente expediente con el objeto de que tenga conocimiento de las problemáticas advertidas y para que, en el marco de su competencia abstracta de orientación del proceso de seguimiento al ECI en materia de política penitenciaria y carcelaria, tome las determinaciones que considere pertinentes.

. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

47. La acción de tutela. El 10 de agosto de 2020, Darío Antonio Balen Trujillo presentó acción de tutela en contra del Municipio de Guachené, Cauca, por considerar vulnerados los derechos fundamentales a la salud, a la vida y a la dignidad humana del señor Carlos Eder Zapata Banguero, cobijado con medida de aseguramiento intramural en la CPAMSP. Esto, porque, a su juicio, la entidad territorial accionada vulneró los derechos fundamentales del señor Zapata Banguero al (i) no incluir a la CPAMSP en el presupuesto del municipio, (ii) no realizar aporte presupuestal alguno para adecuar las instalaciones de la CPAMSP durante la pandemia causada por el brote del COVID-19 y (iii) no entregar los elementos de aseo y bioseguridad necesarios para prevenir el contagio por COVID-19. Como pretensiones solicitó al juez ordenar al accionado: (i) incluir en el presupuesto municipal una partida presupuestal con el fin de sufragar gastos de sostenimiento de personas con detención preventiva de su jurisdicción reclusos en la CPAMSP y (ii) suministrar elementos de bioseguridad necesarios para disminuir el riesgo de propagación del COVID-19. El accionado solicitó que la tutela fuera negada porque, en su criterio, (i) el INPEC cuenta con los recursos para atender el requerimiento económico efectuado, (ii) se encontraba en una grave situación presupuestal y (iii) era “imposible” que se incluyera en el presupuesto de rentas y gastos una partida específica a la CPAMSP.

48. Decisión de la Sala. La Sala concluyó que la acción de tutela era improcedente, puesto que no satisfacía el requisito de legitimación en la causa por activa. En particular, consideró que no se cumplieron los presupuestos normativos de la agencia oficiosa que pretendió ejercer Darío Antonio Balen Trujillo al acudir ante el juez de tutela en defensa de los derechos del señor Carlos Eder Zapata Banguero. Específicamente, la Sala encontró que no se acreditó el requisito de imposibilidad del agenciado para ejercer directamente la acción constitucional, puesto que, con las pruebas practicadas en sede de revisión, se constató que el señor Zapata Banguero (i) no tenía imposibilidad alguna para interponer directamente la tutela y (ii) manifestó que no tuvo conocimiento ni autorizó al señor Balen Trujillo para interponer la solicitud. Por lo tanto, la Sala Quinta de Revisión decidió confirmar el fallo de única instancia revisado.

#### IV. DECISIÓN

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

#### RESUELVE

PRIMERO. LEVANTAR la suspensión de términos decretada en el presente asunto.

SEGUNDO. CONFIRMAR la sentencia proferida el veinticinco (25) de agosto de dos mil veinte (2020) por la Juez Octava Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Popayán, que declaró improcedente la acción de tutela interpuesta por Darío Antonio Balen Trujillo, por las razones expuestas en esta providencia.

TERCERO. REMITIR copias de la presente actuación a la Sala Especial de Seguimiento a las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015 con el objeto de que tenga conocimiento de las problemáticas advertidas en la presente sentencia.

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

Comuníquese y cúmplase.

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General