

REPÚBLICA DE COLOMBIA



DEPARTAMENTO DE ARAUCA
TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE ARAUCA
SALA ÚNICA DE DECISIÓN

Aprobado Mediante Acta de Sala No. 447

Magistrada Ponente: MATILDE LEMOS SANMARTÍN

Arauca, agosto diez (10) del año dos mil veintitrés (2023)

RADICADO: 81-736-31-84-001-2023-00375-01
RAD. INTERNO: 2023-00280
ACCIÓN: TUTELA DE SEGUNDA INSTANCIA
ACCIONANTES: JOSÉ LUIS LASSO FONTECHA, en representación de las PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD en el municipio de Saravena.
ACCIONADAS: INPEC Y OTROS
ASUNTO: IMPUGNACIÓN DE TUTELA

OBJETO DE LA DECISIÓN

Decide esta Corporación la impugnación presentada por el INPEC contra la sentencia dictada el 29 de junio de 2023 por el Juzgado Promiscuo de Familia de Saravena¹, mediante la cual protegió los derechos fundamentales de varias de las personas privadas de la libertad en el citado municipio.

ANTECEDENTES

El personero del municipio de Saravena promovió² acción de tutela en nombre de las personas que se encuentran detenidas en la estación de policía de ese municipio, con el fin que sean protegidos sus derechos fundamentales a la salud, vida digna e integridad personal, vulnerados al parecer por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario (EPMSC) de Arauca, la Corporación para el Fomento del Bienestar Social

¹ Dr. Gerardo Ballesterio Gómez.
² Cdno electrónico del Juzgado, Ítem 1.

(FOMBISOL), la ALCALDÍA DE SARAVERA y la sociedad YURLEY SCHOOL DISTRIBUCIONES SAS.

Expuso el accionante que en las celdas de reflexión de la estación de policía del municipio de Saravena se encuentran reclusas 20 personas en situación de hacinamiento, el que llega al 400% puesto que el límite del lugar alcanza apenas para 4 individuos, por lo que el comandante de esa estación solicitó su apoyo para lograr el traslado de todos a una cárcel en condiciones dignas. Aseguró que para mayo del año en curso la alimentación suministrada a estas personas no era adecuada y que el pasado 15 de junio la sociedad SCHOOL DISTRIBUCIONES dejó de prestar ese servicio, toda vez que FOMBISOL, quien la subcontrató para ello, no le ha pagado desde hace tres meses.

Narró, asimismo, la situación de varias personas privadas de la libertad en aquel lugar y sin acceso a los servicios médicos que necesitan para tratar sus patologías, porque no han sido programadas y/o autorizadas las citas respectivas o fueron desvinculados del sistema de salud, quienes además se ven expuestos a los peligros del conflicto armado cuando son trasladados al hospital del municipio. En particular, resaltó la situación de los señores Jesús Alberto Ferrer Peña, Jorge Antonio Rodríguez, Nelson Enrique Izaquita Silva, Paulo Andrés Alzate López, Juan Pablo Montoya Reyes, Yamir José Guerrero Vega, Luis Eduardo Vargas Gamboa, Samuel Arévalo Arengas, Cristian Jair Pineda Mora, José Eloc Beltrán Pérez y Jair Andrés Torres Pérez, de quienes dijo no han logrado acceder a los servicios de salud a pesar de los esfuerzos mancomunados que han realizado con la Secretaría municipal de desarrollo social.

Por lo anterior, solicitó se protejan los derechos fundamentales de las personas a quienes representa y se ordene: (i) al INPEC y a la Policía Nacional trasladarlos a un centro de detención que cumpla con los mínimos constitucionales asegurables; (ii) a la USPEC garantizar el servicio de alimentación para todos y la afiliación al sistema de salud de aquellas personas que no se encuentren inscritas en una EPS, y; (iii) a la Nueva EPS asegurar que los servicios de salud se presten en las ciudades donde se encuentren privados de la libertad. Como medidas provisionales, pidió el inmediato cumplimiento de las anteriores pretensiones.

Acompañó a su escrito copia del listado de las personas privadas de la libertad en la estación de policía de Saravena y de la solicitud de traslado realizada por su comandante, de las cédulas de ciudadanía de varias de esas personas, y de su acta de posesión como personero del municipio de Saravena, entre otros documentos.

SINOPSIS PROCESAL

La acción de tutela se presentó el 16 de junio de 2023 y correspondió al Juzgado Promiscuo de Familia de Saravena, quien avocó conocimiento, corrió traslado a las autoridades accionadas y vinculó a la ESTACIÓN DE POLICÍA DE SARAVERA, a su comandante, al DEPARTAMENTO DE POLICÍA DE ARAUCA y al director del INPEC en Arauca. Como medida provisional ordenó a la USPEC, a la corporación FOMBISOL y a la sociedad SCHOOL DISTRIBUCIONES, proporcionar alimentación a las personas privadas de la libertad en la estación de policía de Saravena, conforme a sus competencias y lineamientos pertinentes.³

El pasado 28 de julio, durante el trámite de la segunda instancia se ordenó la vinculación del DEPARTAMENTO DE ARAUCA y de la Nueva EPS, ante la potencial responsabilidad por los derechos venerados y la necesidad ineludible de evitar la dilación del trámite.⁴

CONTESTACIÓN DE LOS ACCIONADOS Y VINCULADOS

- 1. El director del EPMSC de Arauca indicó⁵, que los municipios y los departamentos son responsables de las personas detenidas preventivamente en sus respectivas jurisdicciones con arreglo a los precedentes de la Corte Constitucional, por lo que no está llamado a garantizar los derechos de los detenidos en la estación de policía de Saravena, siendo obligación de las autoridades territoriales adoptar las medidas necesarias para su satisfacción. Por lo tanto, solicitó su desvinculación.
- 2. La sociedad SCHOOL DISTRIBUCIONES aseguró⁶ que, aunque la USPEC le adeuda 3 meses, sigue prestando el servicio de alimentación a las personas privadas de la libertad en la estación de policía de Saravena. En consecuencia, pidió desestimar las pretensiones relativas a la continuidad de tal servicio.
- 3. El jefe de la oficina jurídica del INPEC⁷ explicó el grado de hacinamiento en las cárceles del nivel nacional, las competencias de las distintas autoridades del sistema penitenciario y carcelario, entre las que se encuentran las entidades territoriales, así como las implicaciones del estado de cosas inconstitucional.

³ Cdno. electrónico del Juzgado, ítem 3.
⁴ Cdno. electrónico del Tribunal, ítem 6.
⁵ Cdno. electrónico del Juzgado, ítem 5.
⁶ Cdno. electrónico del Juzgado, ítem 6.
⁷ Cdno. electrónico del Juzgado, ítem 7.

Estimó que el accionante no está legitimado para intervenir por las personas privadas de la libertad en la mencionada estación por la ausencia de autorización del Defensor del Pueblo, como lo exige el artículo 49 del Decreto 2591 de 1991.

Argumentó, igualmente, que los municipios y los departamentos son responsables de garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad de manera preventiva, para lo cual deben construir, arrendar o adecuar inmuebles que cumplan con las condiciones mínimas de subsistencia, asegurar su afiliación al sistema de salud y prestar los demás servicios requeridos.

Por último, pidió que no se le impongan obligaciones por tratarse de personas privadas de la libertad transitoriamente y se vincule al Departamento de Arauca, una de las entidades territoriales obligadas a garantizar los derechos de esa población.

4. El comandante de la ESTACIÓN DE POLICÍA DE SARAVERA refirió⁸ haber solicitado el traslado a un centro carcelario de las 21 personas privadas de la libertad en sus instalaciones y la reanudación del servicio de alimentación, permitiendo el ingreso de provisiones y medicamentos suministrados por los familiares de estas personas mientras gestiona la colaboración de la Alcaldía de ese municipio, señalando no haber vulnerado los derechos fundamentales alegados y que no cuenta con las instalaciones, el personal idóneo y los recursos necesarios para garantizar la detención de esas personas en condiciones dignas.

5. La USPEC⁹ adujo que las autoridades territoriales son responsables de la creación, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente, siendo las llamadas a garantizar los derechos reclamados en esta oportunidad, conforme a los lineamientos legales y jurisprudenciales.

6. Durante el trámite de la impugnación, la Nueva EPS¹⁰ informó que, salvo Luis Alberto Valencia Villamizar, vinculado a Coosalud, José Enoc Beltrán Pérez, vinculado a Sanitas, y Juan Pablo Montoya Reyes, vinculado a Compensar, todas las personas referidas en el escrito de tutela se encuentran afiliadas a esa empresa en el régimen subsidiado y, en todo caso, la prestación de los servicios de salud a favor de las personas privadas de la libertad corresponde a la USPEC, por lo que no está legitimada en la causa por pasiva.

⁸ Cdno electrónico del Juzgado, ítem 8.

⁹ Cdno electrónico del Juzgado, ítem 9.

¹⁰ Cdno electrónico del Juzgado, ítem 9.

7. El Departamento de ARAUCA guardó silencio durante el trámite de la impugnación.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA¹¹

El juez de instancia protegió los derechos fundamentales a la vida, salud, integridad personal, mínimo vital, igualdad y dignidad humana de los señores Jesús Alberto Ferrer Peña, Jorge Antonio Rodríguez, Nelson Enrique Izaquita Silva, Paulo Andrés Álzate López, Juan Pablo Montoya Reyes, Yamir José Guerrero Vega, Luis Eduardo Vargas Gamboa, Samuel Arévalo Arengas, Cristian Jair Pineda Mora, José Eloc Beltrán Pérez y Jair Andrés Torres Pérez. En consecuencia, ordenó al EPMSC de Arauca asumir su custodia y trasladarlos a sus instalaciones dentro de los 15 días siguientes, en coordinación con el municipio y la estación de policía de Saravena.

Para llegar a esa determinación, aseguró, que las 11 personas antes mencionadas se encuentran privadas de la libertad en la estación de policía de Saravena en condiciones contrarias a su dignidad humana, a pesar que los jueces de garantías y conocimiento ordenaron su traslado al EPMSC de Arauca. En tal sentido, recordó que, si bien las entidades territoriales tienen a su cargo la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración y sostenimiento de las cárceles para las personas detenidas preventivamente, lo cierto es que el INPEC debe ejercer la inspección y vigilancia de estos centros, conforme a la sentencia T-471 de 1995.

Con fundamento en lo anterior, consideró que los derechos fundamentales de las personas afectadas, y por tanto las condiciones mínimas de privación digna de la libertad deben ser garantizados por el INPEC, la USPEC y el EMPSC de Arauca.

IMPUGNACIÓN¹²

El INPEC impugnó la decisión al considerar que, en primer lugar, el accionante no se encuentra legitimado para interceder en favor de las personas privadas de la libertad ante la falta de autorización expresa por el Defensor del Pueblo, requisito exigido por el artículo 49 del Decreto 2591 de 1991.

¹¹ Cdno electrónico del Tribunal, ítem 9.
¹² Cdno electrónico del Juzgado, Ítems 12,

En segundo lugar, adujo, que son los municipios y los departamentos los llamados a garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad de manera preventiva, para lo cual deben construir, arrendar o adecuar inmuebles que cumplan con las condiciones mínimas de subsistencia, asegurar su afiliación al sistema de salud y prestar los demás servicios requeridos, incluida la alimentación, conforme a los artículos 17, 18 y 21 la Ley 65 de 1993, las sentencias T-151 de 2016 y SU-122 de 2022, y la decisión de la Corte Suprema de Justicia STP14283- 2019.

Con arreglo a su exposición, el INPEC pidió ser desvinculado de la actuación en tanto la reclusión digna de las personas privadas de la libertad transitoriamente debe ser garantizada por las entidades territoriales.

CONSIDERACIONES

Esta Sala de Decisión es competente para conocer la impugnación al fallo proferido por el Juzgado Promiscuo de Familia de Saravena, de fecha 29 de junio de 2023, conforme al art. 31 del Decreto 2591 de 1991, cuyo conocimiento se asumirá toda vez que dentro del término de ejecutoria el INPEC se opuso a la decisión de instancia.

La acción de tutela ha sido instituida como mecanismo ágil y expedito para que todas las personas reclamen ante los jueces de la República la protección de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción de cualquier autoridad pública o de los particulares, en los casos previstos en la ley.

1. Problemas jurídicos.

El personero del municipio de Saravena promovió acción de tutela en nombre de las personas que se encuentran detenidas en la estación de policía de ese municipio, para que sean protegidos sus derechos fundamentales a la salud, vida digna e integridad personal. Estos derechos son aparentemente vulnerados por las autoridades accionadas y vinculadas, porque los detenidos vieron interrumpido el servicio de alimentación, que además no cumple con los estándares de calidad y cantidad exigidos, no han podido acceder a los procedimientos médicos requeridos, y han permanecido en un centro de detención transitoria por meses.

El juez de primer grado consideró que la medida adecuada para garantizar los derechos fundamentales afectados es el traslado de estas personas al EMPSC de Arauca, puesto que corresponde al INPEC ejercer la inspección y vigilancia de los centros donde estas personas se encuentran reclusos. Por su parte, el INPEC asegura que en el marco del sistema penitenciario y carcelario colombiano son las entidades territoriales quienes están llamadas a proveer las condiciones adecuadas y los recursos suficientes para garantizar los derechos de la población bajo detención preventiva. También afirma el impugnante que la acción de tutela promovida no es procedente si se tiene en cuenta que el personero municipal de Saravena no cuenta con autorización expresa del defensor del pueblo. Además, procede aclarar si se garantizó el ejercicio del derecho de defensa de la Nueva EPS y la GOBERNACIÓN DE ARAUCA ante su falta de vinculación oportuna en el trámite de la primera instancia.

En vista de lo anterior, a la Sala corresponde determinar, en primer lugar, si se respetó el debido proceso constitucional frente a la falta de vinculación de las autoridades que fueron llamadas únicamente hasta el trámite de impugnación. En segundo lugar, de ser positiva la respuesta al primer problema planteado, se estudiará si la acción de tutela es improcedente por no estar legitimado el personero de Saravena para reclamar la protección de las personas privadas de la libertad en la estación de policía de ese municipio. Sólo si la respuesta es afirmativa será viable estudiar de fondo el asunto, pues de lo contrario la protección reclamada será inviable y así habrá de declararse.

En tercer lugar, resueltos los dos problemas jurídicos anteriores, se establecerá si la orden proferida por el juez de primer grado tendiente a mejorar las condiciones de vida en reclusión de las personas privadas de la libertad en la ESTACIÓN DE POLICÍA DE SARAVERA, mediante su traslado al ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE MEDIANA SEGURIDAD Y CARCELARIO DE ARAUCA - EMPSC, consulta la jurisprudencia constitucional y resulta adecuada y suficiente de cara a las funciones establecidas en la ley y la Constitución, respecto de cada una de las entidades que integran el Sistema Penitenciario y Carcelario.

Particularmente, será necesario establecer, cuáles son las autoridades competentes y las órdenes adecuadas para garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad en la estación de policía de Saravena ante la situación de hacinamiento, la interrupción del servicio de alimentación, su inadecuada prestación y la falta de acceso al sistema de salud, en el marco del estado de cosas inconstitucional en que se encuentra el sistema penitenciario y carcelario del país. En este punto la Sala estudiará si es necesario revocar, modificar y adicionar las medidas adoptadas para garantizar la efectividad de estos derechos.

2. La indebida integración del contradictorio en sede de tutela como causal de nulidad

La debida integración del contradictorio en los procesos judiciales tiene por objeto garantizar los derechos de contradicción y defensa de las partes y los interesados, mediante su participación efectiva y su aporte en la determinación de los hechos relevantes:

"En efecto, el conocimiento del proceso, así como la vinculación adecuada y oportuna de los sujetos procesales a los trámites judiciales, son necesarias para que "las razones propias sean presentadas y consideradas en el proceso"¹³. Del mismo modo, garantiza que los sujetos procesales puedan "participar efectivamente en la producción de la prueba, por ejemplo interrogando a los testigos presentados por la otra parte o por el funcionario investigador y exponer sus argumentos en torno a lo que [demuestran] los medios de prueba"¹⁴. Por esta razón, el inciso 8º del artículo 133 del CGP dispone que el proceso es nulo, en todo o en parte, cuando "no se practica en legal forma la notificación del auto admisorio de la demanda" a las partes o terceros con interés."¹⁵

Con arreglo a lo anterior, es obligación del juez de tutela de primera instancia vincular y notificar a las partes y a los terceros con interés legítimo en el resultado del proceso:

"23. En cuanto a la integración del contradictorio en sede de tutela, la jurisprudencia constitucional señala que es un deber del juez de primera instancia, puesto que de esa manera garantiza a la parte interesada la posibilidad de ejercer el derecho de contradicción y defensa durante el desarrollo de la tutela, vinculando a los interesados, es decir, a todas las personas "que puedan estar comprometidas en la afectación iusfundamental y en el cumplimiento de una eventual orden de amparo, para que en ejercicio de la garantía consagrada en el artículo 29 superior, puedan intervenir en el trámite, pronunciarse sobre las pretensiones de la demanda, aportar y solicitar las pruebas que consideren pertinentes, y en fin, hacer uso del arsenal defensivo que ofrece el ordenamiento jurídico"¹⁶.

De esa manera, la jurisprudencia constitucional ha resaltado la necesidad de notificar "a todas las personas directamente interesadas, partes y terceros con interés, tanto de la iniciación del trámite que se origina con la instauración de la acción de tutela, como de la decisión que por esa causa deba adoptarse, pues ello se constituye en una garantía del derecho al debido proceso"¹⁷. La Corte también ha sostenido la "obligación de notificar sus decisiones jurisdiccionales tanto a las partes del proceso como a los terceros con interés"¹⁸. "¹⁹

Cuestión que ha sido reiterada recientemente por la Corte Constitucional:

"El juez de tutela de primera instancia tiene la obligación de integrar debidamente el contradictorio, es decir, notificar y vincular a las partes y a los terceros con interés legítimo en el resultado del proceso"²⁰. La Corte Constitucional ha señalado que no es posible dictar fallos inhibitorios en el trámite de tutela. Por lo tanto, aun cuando la parte accionante debe

¹³ Auto 536 de 2015.

¹⁴ Id.

¹⁵ Corte Constitucional, Auto 553 de 2021

¹⁶ Auto 065 de 2010.

¹⁷ Auto 025A de 2012.

¹⁸ Auto 025 A de 2012.

¹⁹ Sentencia SU-116 de 2018.

²⁰ Auto 181A de 2016. Cfr. Art. 13 del Decreto 2591 de 1991.

Radicado: 2023-00375-01
Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
Accionada: Inpec y otros
Accionantes: José Luis Lasso Fontecha en representación de las personas privadas de la libertad en el municipio de Saravena

identificar a los responsables de las vulneraciones que invoca, el juez tiene el deber oficioso²¹ de integrar el contradictorio siempre que se percate que existe otro sujeto que, por su actividad, funciones o actos, ha debido ser vinculado²². Sin embargo, "debe constar de manera expresa o desprenderse del expediente la existencia del tercero o terceros interesados"²³. De lo contrario, no se le puede exigir al juez de tutela el cumplimiento de obligaciones como la notificación de terceros cuyo interés en el proceso no es deducible de los documentos que conforman el expediente. Dicha carga sería desproporcionada e irrazonable²⁴. "²⁵

Ahora bien, la indebida integración del contradictorio obliga por regla general a la declaratoria de nulidad de todo lo actuado y la consecuente devolución del proceso al juez de primera instancia, para que se corrijan los errores procesales y se inicie nuevamente la actuación "con la concurrencia de la parte que no fue vinculada"²⁶. Solo de manera excepcional, el Juez de segunda instancia y la Corte Constitucional en sede de revisión, pueden ordenar la vinculación sin necesidad de decretar la nulidad, cuando:

"(i) a pesar de la indebida integración del contradictorio existe una necesidad o exigencia ineludible de evitar la dilación del trámite tutelar²⁷, o (ii) las circunstancias que dan lugar a la vinculación son posteriores a las decisiones de instancia y, por tanto, no era posible exigirle al juez de primera instancia notificar a terceros cuyo interés no era deducible del expediente²⁸. En este evento, la vinculación es procedente pues no supone una vulneración del derecho fundamental al debido proceso del tercero vinculado."

Para el caso bajo estudio, la Sala considera que no hay lugar a invalidar lo actuado en primera instancia. Es cierto que el juez de primer grado estaba en la obligación de vincular a la Nueva EPS y a la GOBERNACIÓN DE ARAUCA desde un inicio, porque ambas autoridades fueron mencionadas en el escrito de tutela y en las respuestas de las accionadas como potenciales obligados a garantizar los derechos cuya vulneración se alega.

Sin embargo, es necesario e ineludible evitar la dilación del presente trámite, pues está de por medio la vida e integridad de personas privadas de la libertad en la estación de Saravena, grupo poblacional sujeto de especial protección ante los múltiples factores de vulneración a los que está expuesto²⁹, pues al parecer el servicio de alimentación se ha venido suspendiendo cuando no cumpliendo de manera inadecuada, poniendo en riesgo el consumo de los nutrientes indispensables para realizar sus funciones vitales y, según se ha dicho, no cuentan con acceso al servicio de salud para la atención de las enfermedades que padecen, todo lo

²¹ Parágrafo único del artículo 20 del Decreto estatutario 2591 de 1991.

²² Sentencia SU-116 de 2018.

²³ Id.

²⁴ Auto 097 de 2005.

²⁵ Auto 553 de 2021.

²⁶ Auto 536 de 2016.

²⁷ Esto ocurre cuando se encuentra en juego la protección de derechos como la vida, la salud o la integridad física, o cuando están involucradas personas que son objeto de especial protección constitucional o personas en debilidad manifiesta, como la mujer cabeza de familia, los menores o las personas de edad avanzada. Cfr. Auto 288 de 2009.

²⁸ Auto 097 de 2005.

²⁹ Sentencias T-267 de 2018, T-259 de 2020.

cual supone la ausencia de mínimos de subsistencia que patentiza la especial y excepcional urgencia de un pronunciamiento que intervenga ante la eventual afectación de sus derechos fundamentales.

Además de lo anterior, la sentencia impugnada no es desfavorable a los intereses de las mencionadas autoridades, en tanto no las declaró responsables por la violación de los derechos fundamentales ni les impuso órdenes por cumplir, y con la vinculación efectuada en esta sede tuvieron la oportunidad de oponerse a los argumentos del INPEC, de manera que han ejercido sus derechos de defensa y contradicción.

En consecuencia, la Sala encuentra cumplidas las condiciones previstas en la jurisprudencia para que las citadas autoridades sean vinculadas al trámite de tutela en segunda instancia, sin que con ello se vulnere su derecho al debido proceso, ante la imperiosa necesidad de resolver el amparo pretendido sin más demoras.

3. Procedencia de la acción de tutela: legitimación por activa.

El artículo 86 de la Constitución establece a favor de toda persona la posibilidad de presentar acción de tutela para invocar la protección de sus derechos fundamentales por sí misma o por quien actúe a su nombre. En este sentido, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 dispone que la acción de tutela puede ser ejercida por cualquier persona vulnerada o amenazada en sus derechos fundamentales, quien puede actuar por sí misma, mediante representante o apoderado judicial, agente oficioso, el defensor del Pueblo o los personeros municipales.

En términos generales, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10 y 49 del Decreto 2591 de 1991, los personeros municipales pueden presentar acciones de tutela a favor de terceros, sin que sea necesario, como lo aseguró el INPEC, que deban contar con permiso del defensor del pueblo³⁰. La jurisprudencia constitucional, por el contrario, ha exigido la acreditación únicamente de las siguientes condiciones: (i) que exista autorización expresa de la persona a la que representan, excepto cuando se trata de menores de edad, incapaces o cuando las personas se encuentren en estado de indefensión; (ii) que se individualicen o determinen las personas perjudicadas, y; (iii) que se argumente la forma en que se comprometen los derechos fundamentales de aquellos³¹.

³⁰ El artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, dice lo siguiente: “Legitimidad e interés. 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. (...) **También podrán ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.**”

³¹ Sentencia T-209 de 2019.

En este caso, a pesar de no existir autorización expresa por parte de los detenidos en la estación de policía de Saravena, se debe tener en cuenta que son personas privadas de la libertad, grupo poblacional respecto del cual la Constitución ordena una protección especial en atención su condición de sujeción e indefensión frente al Estado y los múltiples factores de vulneración a los que están expuestos, quienes fueron debidamente individualizados en la demanda - *pues se señaló el lugar donde están detenidos y se adjuntó un listado de sus datos de identificación* - y se argumentó la forma en que se comprometen sus derechos fundamentales. En consecuencia, el accionante en su calidad de Personero de Saravena está legitimado en la causa por activa para la defensa de sus derechos fundamentales.

Siendo entonces que el personero de Saravena se encuentra legitimado para promover la presente acción de tutela, y sin que se advierta el incumplimiento de los restantes requisitos, corresponde a la Sala estudiar cuáles son las autoridades competentes y las órdenes adecuadas para garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad en el municipio de Saravena.

4. La suspensión y restricción de derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad y los deberes del Estado en virtud de la relación de especial sujeción.

Desde 1992, la Corte Constitucional ha considerado que la población privada de la libertad se encuentra en una especial relación de sujeción frente al Estado³². Sobre su contenido, en la Sentencia T-596 de 1992 indicó lo siguiente:

*"En una relación jurídica el predominio de una parte sobre la otra no impide la existencia de derechos y deberes para ambas partes. Este es el caso del interno en un centro penitenciario. Frente a la administración, el preso se encuentra en una relación especial de sujeción, diseñada y comandada por el Estado, el cual se sitúa en una posición preponderante, que se manifiesta **en el poder disciplinario y cuyos límites están determinados por el reconocimiento de los derechos del interno y por los correspondientes deberes estatales que se derivan de dicho reconocimiento.**"*

Una de las características más importantes de esta relación de especial sujeción se manifiesta en la potestad de la administración de suspender y restringir el ejercicio de ciertos derechos fundamentales, al tiempo que debe procurar respetar y garantizar otros que se mantienen aún en estas condiciones. Así, la jurisprudencia constitucional clasifica los derechos de los reclusos en tres categorías básicas:

³² Sentencia T-596 de 1992, T-596 de 1992, T-065 de 1995, T-881 de 2002

Radicado: 2023-00375-01
 Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
 Accionada: Inpec y otros
 Accionantes: José Luis Lasso Fontecha en representación de las personas privadas
 de la libertad en el municipio de Saravena

"(i) Derechos que pueden ser suspendidos a causa de la pena impuesta. En este caso la limitación se extiende hasta que la persona se encuentre privada de la libertad y se justifica constitucional y legalmente por los fines de la sanción penal. Ello ocurre en el caso de la libertad personal y física, la libre locomoción y los derechos políticos como el voto en el caso de los condenados.

(ii) Derechos que se restringen en virtud de la relación de sujeción que surge entre el recluso y el Estado. En esta categoría se encuentran los derechos al trabajo, a la educación, a la unidad familiar, a la intimidad personal, de reunión, de asociación, al libre desarrollo de la personalidad y a la libertad de expresión. Particularmente, en estos casos la limitación debe ser razonable y proporcional sin afectar el núcleo esencial y contribuye al proceso de resocialización, garantiza la disciplina, la seguridad y la salubridad en los establecimientos penitenciarios y carcelarios.

(iii) Derechos cuyo ejercicio se mantiene incólume, pleno e inmodificable. En este evento la Corte se refiere a las garantías que no pueden ser limitadas o suspendidas por ser inherentes a la naturaleza humana y tienen fundamento en la dignidad. Ello ocurre con los derechos a la vida e integridad personal, a la dignidad, a la igualdad, a la salud, de petición, al debido proceso, entre otros.³³

En este sentido, y como consecuencia de la relación especial de sujeción, es obligación del Estado garantizar a las personas privadas de la libertad los derechos fundamentales que no son restringidos o suspendidos tales como la vida, la dignidad humana, la igualdad y la salud, de tal modo que se cumplan los fines esenciales de la medida privativa de la libertad al tiempo que se procuran *las condiciones indispensables para desarrollar la vida en las cárceles*, en el marco de los principios de razonabilidad, utilidad, necesidad y proporcionalidad.³⁴

En definitiva, el ingreso de un procesado o condenado a un establecimiento de reclusión trae como consecuencia el nacimiento de una relación de especial sujeción, entendida como un vínculo jurídico-administrativo en el que el interno se encuentra sometido a un régimen que se concreta en la potestad del Estado, representado por las autoridades penitenciarias y carcelarias, de establecer las condiciones que conllevan la suspensión y restricción en el ejercicio de ciertos derechos fundamentales.

Sin embargo, la administración está en el deber de *garantizar las condiciones materiales de existencia* y asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales de los internos, que sólo pueden limitarse dentro del marco impuesto por la Constitución, las leyes, los reglamentos y los principios de razonabilidad, utilidad, necesidad y proporcionalidad.³⁵

³³ Sentencias SU-122 de 2022, T-153 de 1998, T-588A de 2014, C-026 de 2016 y C-328 de 2016.

³⁴ Sentencias T-020 de 2008, T-324 de 2011, T-560 de 2016, T-002 de 2018.

³⁵ Sentencias T-714 de 1996, T-153 de 1998, T-881 de 2002, T-020 de 2008, T-324 de 2011, T-588A de 2014, T-323 de 2015, C-026 de 2016 y T-002 de 2018.

4.1. El derecho a tener condiciones dignas de detención.

La Corte ha establecido que las personas privadas de la libertad mantienen su dignidad humana, con independencia del tipo de detención a que estén sujetas o de la institución donde sean reclusas:

"93. (...) la Corte ha resaltado que el compromiso de una sociedad con la dignidad humana se reconoce, en gran medida, por la manera como se respetan los derechos de las personas privadas de la libertad. Si bien la dignidad es una de las razones por las que es legítimo establecer ese tipo de sanciones a quien comete un crimen -por no haber respetado la dignidad y el valor intrínseco de la víctima-, la sociedad se diferencia, precisamente, porque no hace lo mismo, no instrumentaliza a ningún ser humano, le reconoce su valor propio y como un fin en sí mismo. Esta es la distinción ética y moral de una sociedad democrática, fundada en el respeto del principio de la dignidad.

94. Así, este Tribunal ha indicado que (i) todas las personas privadas de la libertad deberán ser tratadas en forma humana y digna, independientemente del tipo de detención al cual estén sujetas o del tipo de institución en la cual estén reclusas; (ii) el Estado debe propugnar que no se someta a las personas privadas de la libertad a mayores penurias o limitaciones de sus derechos que las legítimamente derivadas de la medida de detención correspondiente; y (iii) la obligación de tratar a los detenidos con humanidad y dignidad no puede estar sujeta, en su cumplimiento, a la disponibilidad de recursos materiales ni a distinciones de ningún tipo."³⁶

El respeto e igual consideración por las personas privadas de la libertad exige la satisfacción de necesidades mínimas que por su situación no pueden procurarse ellos mismos, por lo que el Estado, atendida la especial relación de sujeción, tiene obligaciones especiales negativas³⁷ y positivas³⁸ de garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales que no se suspenden, así como de aquellos que pueden sólo restringirse parcialmente³⁹, con el fin de permitirles llevar una vida digna.

En general, la Corte Constitucional ha determinado que esas obligaciones no solo exigen que se incluyan previsiones en los reglamentos de los establecimientos carcelarios y penitenciarios, sino también el suministro efectivo de elementos materiales que permitan la digna subsistencia del interno. Sin ánimo de exhaustividad, la Corte Constitucional ha destacado los siguientes derechos de las personas privadas de la libertad y su contenido, a partir de sus propios

³⁶ Sentencia SU-122 de 2022

³⁷ Es decir, el Estado no debe interferir en la esfera de desarrollo de los derechos, como ocurriría con la libertad religiosa.

³⁸ Cuando el Estado debe ponerse en acción para garantizar a quienes están privados de la libertad el goce de derechos como la dignidad, la salud, la alimentación, el trabajo, entre otros.

³⁹ "(...) Del ejercicio pleno de estos derechos se derivan importantes consecuencias jurídicas para la administración penitenciaria que pueden ser descritas como deberes. Los derechos fundamentales no incluyen sólo prerrogativas subjetivas y garantías constitucionales a través de las cuales el individuo se defiende frente a las actuaciones u omisiones de las autoridades públicas, también incluye deberes positivos que vinculan a todas las ramas del poder público. La razón jurídica que explica este compromiso positivo del Estado se encuentra en el mandato constitucional según el cual, el Estado colombiano se funda en el valor de la dignidad humana, lo cual determina, no sólo un deber negativo de no intromisión sino también un deber positivo de protección y mantenimiento de condiciones de vida digna." Sentencias T-596 de 1992, T-815 de 2013 y T-182 de 2017.

precedentes⁴⁰ y de los estándares en materia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos⁴¹:

Medida ⁴²	Componentes
Acceso a la administración pública y a la justicia	- Posibilidad de presentar peticiones a la administración pública, y de acudir ante órganos de vigilancia y control del Estado y de defensa y promoción de los derechos fundamentales, o frente a una autoridad judicial.
Alimentación suficiente y adecuada	- Alimentación de buena calidad cuyo valor nutritivo sea suficiente para el mantenimiento de la salud y las fuerzas.
Atención en salud y acceso a servicios médicos	- Ser examinadas por médicos a su ingreso al establecimiento. - Atención médica debe ser proporcionada regularmente, brindando el tratamiento adecuado que sea necesario y a cargo del personal médico calificado, cuando se requiera. - Recibir medicamentos. - Traslado cuando el estado de la persona requiera cuidados especiales. - Servicios de un dentista calificado. - Servicio psiquiátrico para el diagnóstico y, si fuera necesario, para el tratamiento de los casos de enfermedades mentales.
Agua y servicios de saneamiento básico	- Acceso a agua potable de manera regular y suficiente para consumo humano. - Acceso a instalaciones sanitarias adecuadas, como baños y duchas, con suficiente higiene y privacidad. - Suministro de artículos de aseo personal indispensables para salud y limpieza. - Recibir ropa digna para vestido personal.
Infraestructura	- Todos los locales frecuentados regularmente por las personas privadas de la libertad deben ser mantenidos en debido estado y limpios. - Los sitios de habitación deben estar en condiciones adecuadas e higiénicas. - Las celdas deben contar con buena ventilación y con acceso suficiente a luz natural o artificial. - Las personas detenidas no deben ser sometidas a temperaturas extremas. - Reclusión libre de hacinamiento. - Cada persona debe disponer de una superficie mínima, y un espacio lo suficientemente amplio para pasar la noche,

⁴⁰ En la Sentencia SU-122 de 2022 se recopilaron estos estándares a partir de las siguientes, entre otras, de las siguientes sentencias: T-153 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-851 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-1180 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-126 de 2009. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-175 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa; T-077 de 2013. M.P. (e) Alexei Julio Estrada; T-266 de 2013. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-857 de 2013. M.P. Alberto Rojas Ríos; T-588A de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-162 de 2018. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-208 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera; y T-363 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera. Ver especialmente la Sentencia T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa, fundamentos jurídicos N° 7.4 a 7.12.

⁴¹ Así, se ha basado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en la Observación General No. 21 del Comité de Derechos Humanos, en las “Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos”, “Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión” adoptado por la Asamblea General de la ONU en su resolución no. 43/173, de 9 de diciembre de 1988 y las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la Libertad (Las Reglas de Tokio) aprobadas a través de la Resolución de la Asamblea General 45/110 del 14 de diciembre de 1990.

⁴² La tabla ha sido tomada de la Sentencia SU-122 de 2022.

Medida ⁴²	Componentes
	así como de una cama individual con su ropa de cama correspondiente en condiciones de limpieza e higiene. - Diseño de planes y políticas públicas necesarios para superar las eventuales falencias físicas o arquitectónicas en los establecimientos.
Otras medidas	- Acceso a medidas educativas, laborales, recreacionales y de cualquier otra índole, con el fin de promover su rehabilitación y readaptación social. - Acceso a material de lectura. - Ejercicio de la libertad religiosa y de cultos. - Practicar, cuando ello sea posible, un ejercicio diariamente al aire libre. - Recibir visitas (<i>tanto familiares como íntimas</i>).
Prohibición de tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes	- Prohibición de castigos corporales o reclusión en aislamiento prolongado, así como cualquier otra medida que pueda poner en grave peligro la salud física o mental de la persona. <i>(Esto será tratado con mayor detalle en el siguiente acápite).</i>

Con arreglo a lo anterior, el Estado está en la obligación de proteger la dignidad humana de las personas detenidas, cualquiera sea su condición, y de garantizar el acceso a la justicia, a la información, a la salud, la alimentación, la higiene y todos aquellos derechos que le permiten a un ser humano contar con una vida de valor.

Ahora bien, debido al estado de cosas inconstitucional que más adelante se abordará, la Corte Constitucional ha enfatizado ciertos "mínimos" que deben ser garantizados por las autoridades competentes para asegurar las condiciones de vida digna al interior de los centros de reclusión⁴³. Se trata de los siguientes: resocialización, infraestructura carcelaria, alimentación al interior de los centros de reclusión, salud, servicios públicos domiciliarios y acceso a la administración pública y a la justicia.

Estos componentes, que no agotan ni excluyen otros aspectos de la vida en reclusión de importancia, se han priorizado por la Corte Constitucional por tres razones fundamentales:

"La primera es que, aunque no son exhaustivos, los temas sobre los cuales se definen los mínimos constitucionalmente asegurables dan cuenta de los principales aspectos que garantizan las condiciones de vida digna al interior de los centros de reclusión y, sin embargo, los reportes allegados a la Corte, por los órganos de control y por el Grupo Líder, muestran pocos avances en su garantía y, en su lugar, dan cuenta de problemas que es necesario atender.

⁴³ Corte Constitucional, Auto 121 de 2018.

Radicado: 2023-00375-01
 Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
 Accionada: Inpec y otros
 Accionantes: José Luis Lasso Fontecha en representación de las personas privadas
 de la libertad en el municipio de Saravena

*La segunda razón es que las **Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015**, que profieren las órdenes para superar el ECI en materia penitenciaria y carcelaria, se refieren a estos aspectos de manera puntual. En tercer lugar, la Corte Constitucional se ha pronunciado en numerosas oportunidades sobre estos temas, por lo cual existen reglas que han sido reiteradas en tales asuntos. Sobre estos, entonces, la Sala pasa a considerar: (i) el contenido del mínimo constitucionalmente asegurable; (ii) los deberes especiales del Estado con relación a esos mínimos; y (iii) las limitaciones advertidas en el seguimiento actual que se refleja en los obstáculos para reportar la información de cada tema de una forma objetiva y verificable.*

Estos mínimos constitucionalmente asegurables tienen carácter prima facie, es decir, no constituyen una lista taxativa ni exhaustiva que agote los temas de los cuales deben ocuparse las autoridades competentes, ni excluye otros asuntos sobre los cuales se reporta la información semestral a esta Sala Especial.”⁴⁴

5. Estado de cosas inconstitucionales en el sistema carcelario colombiano.

La Corte Constitucional, ante la vulneración generalizada, masiva y preocupante de la dignidad humana y de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, en pronunciamiento T-153-1998, reiterado en las sentencias T-388-2013, T-762-2015 y T-197-201745, declaró el estado de cosas inconstitucionales del sistema penitenciario y carcelario colombiano, el cual a la fecha se mantiene vigente debido al recrudecimiento de los problemas detectados en 1998. Al respecto, se emitieron como órdenes de carácter general, entre otras:

"ORDENAR al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho y al INPEC que convoque al Consejo Superior de Política Criminal para que continúe tomando las medidas adecuadas y necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional penitenciario y carcelario, teniendo en cuenta, de forma preponderante, los parámetros establecidos en el capítulo (8) y el apartado (10.3.) de las consideraciones de la presente sentencia.

Para verificar el cumplimiento de esta orden, el Gobierno Nacional, en compañía del Consejo Superior de Política Criminal deberá remitir dos informes a esta Sala de Revisión, así: (i) El primer informe será remitido en dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia, informando cuál ha sido el cumplimiento de las ordenes de aplicación inmediata, en general y particularmente en las seis cárceles que fueron objeto de alguna de las acciones de tutela de la referencia, e igualmente precisar cómo serán aplicadas las reglas de equilibrio y equilibrio decreciente, tal como fueron descritas en la parte motiva de esta sentencia, y las medidas complementarias que se adoptarán para asegurar la correcta implementación de las mismas. (ii) El segundo informe se deberá presentar en dos (2) años contados a partir de la notificación de la presente sentencia, informando cuál ha sido el cumplimiento de las órdenes complejas de realización progresiva, en general y particularmente en las seis (6) cárceles que fueron objeto de alguna de las acciones de tutela de la referencia.

El cumplimiento de esta orden deberá atender los siguientes parámetros: (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

⁴⁴ Auto 121 de 2018.

⁴⁵ Ver, entre otros, Corte Constitucional, Auto 008 de 2009 y Auto 058 de 2007.

Radicado: 2023-00375-01
 Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
 Accionada: Inpec y otros
 Accionantes: José Luis Lasso Fontecha en representación de las personas privadas
 de la libertad en el municipio de Saravena

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 anterior⁴⁶.

En la sentencia T- 762 de 2015, se reiteró el estado de cosas inconstitucionales y se declaró *"que la Política Criminal colombiana ha sido reactiva, populista, poco reflexiva, volátil, incoherente y subordinada a la política de seguridad. Así mismo, que el manejo histórico de la Política Criminal en el país ha contribuido a perpetuar la violación masiva de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad e impide, en la actualidad, lograr el fin resocializador de la pena"*, e impartió una serie de órdenes a diversas autoridades del ámbito nacional.

En virtud de las órdenes emitidas en las mencionadas providencias, la Corte Constitucional designó una Sala Especial de Seguimiento, que en Auto 548 de 2017 indicó frente a las mencionadas sentencias, que *"Ambas providencias tienen en común la emisión de órdenes (i) generales de tipo estructural; (ii) particulares respecto a los centros penitenciarios sobre los que versa cada sentencia; y (iii) relativas a los casos concretos analizados en cada fallo objeto de revisión"*. Además, señaló, que:

*"En este punto es conveniente recordar que el estado de cosas inconstitucional es un asunto estructural que demanda medidas complejas y particulares en forma simultánea. Mientras perdure, inevitablemente acarreará vulneraciones concretas y específicas que serán conocidas por el juez de tutela de instancia y cuya causa está asociada a factores atados al desconocimiento de los deberes que surgen para la administración en el tratamiento de las personas privadas de la libertad que están a su cargo. Se trata, entonces, de una situación que compromete, al mismo tiempo, los derechos fundamentales de los afectados, en su dimensión objetiva y subjetiva, y cuya superación amerita incidir en ambas esferas para lograr la vigencia íntegra y material de los mismos.
 (...)*

Los remedios que puede formular el juez en una situación general como lo es el ECI, difiere de los que diseñaría en relación con casos puntuales que revelan una afectación individual de los derechos fundamentales, como los que usualmente enfrenta. La necesidad de convergencia entre las autoridades judiciales, para enfrentar las causas que dieron lugar al Estado de Cosas Inconstitucional implica que independencia judicial, propia del administrador de justicia, se enmarque en los objetivos comunes y las medidas estructurales que fija la Corte Constitucional, para lograr superar la situación de anormalidad constitucional que se constató en sede de revisión.

*Lo anterior implica que, sin perjuicio de la autonomía judicial y bajo el influjo de la unidad de la jurisdicción, **el juez de tutela que asume el conocimiento de asuntos que versen sobre la problemática carcelaria y penitenciaria en el país debe armonizar las medidas que considere necesarias para resolver el caso puntual (simples o complejas), a las estrategias de superación de la situación***

⁴⁶ Sentencia T-388 de 2013. Adicionalmente, se emitieron ordenes específicas para los diversos establecimientos carcelarios, entre los cuales, no se encontraba el de Tuluá.

Radicado: 2023-00375-01
 Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
 Accionada: Inpec y otros
 Accionantes: José Luis Lasso Fontecha en representación de las personas privadas
 de la libertad en el municipio de Saravena

estructural verificada por la Corte y a la orientación general que fijó para la superación de la crisis.

*[...]devido al principio de la unidad de la jurisdicción constitucional, **si bien los jueces de instancia pueden proferir las órdenes que consideren necesarias y pertinentes para el amparo de los derechos amenazados y vulnerados en cada caso, deben armonizar las medidas que adopten a las órdenes estructurales, últimas que solo compete emitir a la Corte Constitucional.***

Así, pese a que el juez de instancia está autorizado para emitir órdenes tanto complejas como simples, conforme el caso particular que se le ponga en conocimiento, por razones prácticas, no está facultado para emitir órdenes generales, entendidas como aquellas mediante las cuales (i) se declara, reiteran o da por superado –total o parcialmente– un estado de cosas inconstitucional; y (ii) se orienta o reorienta la estrategia general de superación del ECI, formulada inicialmente por la Corte Constitucional.

*Deriva de lo anterior **la necesidad de que las órdenes complejas en el marco de un ECI, puedan ser estructurales o simplemente complejas, y la necesidad de que las segundas se armonicen con las primeras para dar un único sentido a la estrategia de superación del ECI y no entorpecerla ni retrasarla, mediante prácticas inconstitucionales, como lo es la priorización de los casos que han sido conocidos y resueltos en favor del accionante, por un juez de tutela.***

*[...] la competencia para lograr el cumplimiento de la sentencia de tutela recae en el juez de primera instancia. Sin embargo, para el amparo de los derechos fundamentales de los actores, las órdenes necesarias pueden ser de tipo complejo y enmarcarse en un ECI, las cuales responden al principio de unidad de la jurisdicción y coadyuvan a la superación del mismo mediante la estrategia judicial dispuesta por la Corte. No obstante, ello no implica que el juez de instancia pueda desconocer su competencia para hacer seguimiento a sus propias órdenes, con el objetivo de que sea esta Corporación quien asuma la mencionada labor. **Por el contrario lo que se espera del juez de instancia en el marco de la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional es que, mediante sus decisiones de tutela, sin importar si es a través de órdenes simples o complejas, se sume a la estrategia prevista por el órgano de cierre de la jurisdicción y colabore en su materialización local.***

El juez de instancia, al reconocer la existencia de una estrategia marco de seguimiento y de superación del ECI, tiene la obligación de establecer el papel que jugó la entidad denunciada en el desarrollo y avance de la estrategia, para determinar el grado de responsabilidad en el presunto incumplimiento y verificar, con el apoyo de las autoridades que lideran el seguimiento, si su conducta ha constituido un obstáculo institucional que pueda comprometer la armonía de las medidas y la colaboración entre las entidades públicas comprometidas en la estrategia de superación de las circunstancias que generan la vulneración de garantías ius fundamentales.” (Destaca el Tribunal)

Adicionalmente, la Sala de Seguimiento Especial en Auto 121 de 2018, dispuso "REORIENTAR el seguimiento a la estrategia de superación del ECI en materia penitenciaria y carcelaria en Colombia a partir de (i) los roles de las entidades en el seguimiento y (ii) los mínimos constitucionalmente asegurables que fueron definidos en esta providencia, sin exclusión de otros que, sin estar previstos aquí, ya se hayan identificado o se puedan identificar en el proceso de seguimiento", y modificó las condiciones para que las entidades del orden nacional presentaran los reportes de la información que se había ordenado en la aludidas sentencias.

Luego, en auto 110 de 2019, la Sala en mención adoptó medidas contingentes con relación a la aplicación de la regla de equilibrio decreciente en el marco del seguimiento a las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015. La *regla de equilibrio decreciente*, formulada en la sentencia T-388 de 2013, consiste en que las autoridades competentes solo podrán autorizar el ingreso de personas a los establecimientos penitenciarios y carcelarios:

"si y sólo sí (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". Se trata, por tanto, de un remedio judicial para hacer frente al riesgo de vulneración de derechos fundamentales de la población privada de la libertad, en virtud del hacinamiento grave y evidente de los centros de reclusión."⁴⁷

5.1. La extensión del estado de cosas inconstitucionales a los centros de detención transitoria.

En la sentencia SU-122 de 2022, la Corte Constitucional extendió el estado de cosas inconstitucional a los centros de detención transitoria, luego de encontrar una vulneración masiva y generalizada de los derechos de las personas privadas de la libertad en estos sitios, como consecuencia de la omisión en el cumplimiento de sus deberes por distintas entidades que conforman el sistema carcelario colombiano, para cuya solución son indispensables medidas estructurales, toda vez que la capacidad del sistema judicial para responder a solicitudes concretas no es suficiente.

En efecto, la Corte evidenció que la situación de hacinamiento en los establecimientos penitenciarios y carcelarios se desbordó de tal forma, que las personas que son capturadas y cuya situación jurídica ya ha sido definida por un juez no pueden ser trasladadas e ingresar formalmente al Sistema Penitenciario y Carcelario. Por esa razón, las personas detenidas son custodiadas en espacios que no son aptos para garantizar una reclusión digna y son sometidas a una violación sistemática de sus derechos:

"534. A continuación, la Corte analizará esta situación a la luz de los criterios que la jurisprudencia constitucional ha enunciado en distintos momentos entre aquellos que pueden dar lugar a concluir y declarar que existe un estado de cosas inconstitucional, los cuales fueron resumidos anteriormente en la presente sección de esta sentencia. De tal manera, la Sala Plena establecerá las razones específicas que la motivan a extender el estado de cosas inconstitucional ya declarado en el Sistema Penitenciario y Carcelario.

535. En primer lugar, existe una vulneración masiva y generalizada de derechos constitucionales que afecta a un grupo significativo de personas. De acuerdo con las cifras más recientes que han sido solicitadas por esta Corporación, con corte al 16 de abril de

⁴⁷ Auto 110 de 2019

2021, diecinueve mil ciento ocho (19.108) personas se encontraban privadas de la libertad en salas de detención de unidades policiales del país. De este preocupante total, la Policía Nacional reportó que 17.401 son personas procesadas y 1.707 son personas condenadas. **Este altísimo número de personas se encuentran en 1.324 salas existentes en el territorio nacional, cuya capacidad reportada por la Policía Nacional es de 6.731 personas, lo cual quiere decir que, en la práctica, tales centros albergan a un número de personas privadas de la libertad que equivale a más de tres veces su capacidad.**

536. En segundo lugar, esta vulneración masiva y generalizada de derechos fundamentales es consecuencia de una omisión prolongada de las autoridades en el cumplimiento de las funciones de las que dependería la efectividad de los derechos fundamentales de las personas afectadas. Como se ha señalado en las consideraciones de la presente providencia, cuando una persona está privada de la libertad por periodos mayores a treinta y seis horas en virtud de una decisión estatal ajustada al ordenamiento constitucional y legal vigente que así lo ha ordenado, se activan para el Estado una serie de obligaciones derivadas de la relación de sujeción con esa persona. Esas obligaciones son correlativas a una serie de derechos que el Estado está obligado a garantizarle a una persona privada de la libertad.

537. **Los llamados centros de detención transitoria no son lugares diseñados ni concebidos para albergar a una persona privada de la libertad por periodos prolongados.** Según conoció la Sala con base en los hechos relatados y probados en las acciones de tutela, los informes de los órganos de control, de la Policía Nacional, entre otras pruebas, en muchas ocasiones esos lugares ni siquiera ofrecen condiciones dignas para una privación de la libertad menor a treinta y seis horas: existen salas de detención, por ejemplo, que no tienen baños funcionales ni espacios en los que una persona pueda recibir el sol o ventilación adecuada. Si esto es así, estos lugares tienen aún menos capacidades, si no son nulas, para garantizar los derechos que la Corte resumió en la sección 8 de la presente sentencia.

538. **Tal situación se deriva de omisiones varias de las autoridades competentes, que han sido estudiadas por esta Corporación tanto en el proceso de la referencia como en la jurisprudencia que lo antecede.** El orden contrario a la Constitución en los centros de detención transitoria es un recrudescimiento del estado de cosas inconstitucional ya declarado en el Sistema Penitenciario y Carcelario. Como se resumió anteriormente, este Tribunal ha establecido que la política criminal en Colombia genera un abuso en la privación de la libertad, que debería ser un mecanismo excepcional en un Estado social y democrático de derecho.

539. Ese recurso excesivo a la privación de la libertad genera un desbordamiento de la capacidad estatal para hacerse cargo de la población privada de la libertad, lo cual lleva a que el ingreso formal de tales personas a la fase terciaria de la política criminal -privación de la libertad en los términos que establezca la política penitenciaria y carcelaria- se retrase. Como, en todo caso, el Estado ha privado a estas personas de su libertad, se quedan estancadas en espacios en los que sus derechos están restringidos, pero no ofrecen las condiciones dignas que deberían garantizar. Esta situación es consecuencia de una omisión de las autoridades estatales en cumplir las funciones y obligaciones que esta Corte ha identificado anteriormente y que han sido sintetizadas en esta providencia, relativas al diseño e implementación de una política criminal que respete un "estándar constitucional mínimo."

540. **Adicionalmente, existen omisiones del Estado que se concentran en la situación que la Corte ha encontrado en los llamados centros de detención transitoria. La Sala ha conocido cómo, ante una situación irregular e inconstitucional, que excede el ámbito de aplicación del ordenamiento legal y reglamentario ordinario, las autoridades de las que depende la garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria argumentan que tal obligación no hace parte de sus funciones ni competencias.** Esto ocurre, por un lado, en el marco de la relación entre autoridades

carcelarias (Ministerio de Justicia y del Derecho, Inpec y Uspec) y las autoridades a cargo de los centros mencionados (especialmente, Policía Nacional y Fiscalía General de la Nación). Las pruebas conocidas y referenciadas anteriormente dan cuenta de situaciones en las que las autoridades responsabilizan a otras e ignoran el principio de colaboración armónica previsto en el artículo 113 de la Constitución Política.

541. A la vez, como ya se explicó, existen omisiones en el marco del cumplimiento de las obligaciones previstas en el Código Penitenciario y Carcelario con respecto a la construcción y administración de establecimientos de reclusión. En este escenario, de nuevo, las autoridades del Estado central y las entidades territoriales omiten el principio de colaboración armónica y pasan por alto sus deberes sobre la materia.

542. En tercer lugar, la acción de tutela se ha incorporado como uno de los procedimientos a los que las personas en la situación que aquí se estudia deben acudir reiteradamente para exigir la protección de sus derechos. Esta práctica se torna contraria al ordenamiento jurídico, en la medida que se convierte en un trámite paralelo a la ejecución de las funciones y competencias que las autoridades deberían cumplir para atender la situación sin la intervención del juez constitucional. No solo la Corte conoce en esta ocasión de nueve procesos de tutela, sino que como se sintetizó antes, ya en el pasado ha revisado fallos de tutela de más de veinte años atrás. Ante una situación que excede sus posibilidades de reclamar la protección de sus derechos, las personas privadas de la libertad en los llamados centros de detención transitoria se ven obligadas a recurrir al recurso de amparo. Esta situación, incluso, ha sido la que han encontrado representantes del Ministerio Público, tales como los que presentaron las acciones de tutela en cumplimiento de sus funciones en cuatro de los cinco expedientes acumulados.

543. En cuarto lugar, no se han adoptado medidas legislativas, administrativas o presupuestales suficientes para conjurar la situación identificada. En las secciones anteriores de esta sentencia, así como en la jurisprudencia que aquí se ha estudiado, la Corte ha identificado no solo omisiones del Estado en la garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria, sino que las medidas adoptadas han sido, en definitiva, insuficientes. Estas medidas cubren desde la política criminal en sentido amplio hasta las partidas presupuestales que cada municipio del país prevé para responder a las exigencias del Sistema Penitenciario y Carcelario y cumplir sus obligaciones al respecto.

544. En quinto lugar, la solución de esta problemática requiere que intervengan de manera conjunta y coordinada varias entidades estatales para adoptar medidas complejas, cuya ejecución se prolongará en el tiempo y requerirá esfuerzos presupuestales. Es claro para la Sala que, en línea con las consideraciones de esta sentencia, enfrentar el estado de cosas encontrado requiere que múltiples autoridades de distintos niveles territoriales actúen de manera coordinada para proteger y garantizar los derechos de las personas en la situación analizada: autoridades carcelarias, autoridades de Policía, la Fiscalía General de la Nación, entidades territoriales y el Gobierno nacional. Como ha insistido la Corte, una buena parte de las causas de la situación estructural encontrada se deriva de una falta de coordinación entre tales autoridades y entre los distintos niveles territoriales en los que ejercen sus funciones y competencias, que implica un desconocimiento del principio de colaboración armónica.

545. En sexto lugar, es claro para la Sala que, si todas las personas afectadas por la situación acudieran al tiempo a la acción de tutela para exigir la protección de sus derechos, la capacidad del sistema judicial para responder a tales solicitudes no sería suficiente ante la indudable congestión que se ocasionaría. Las cifras conocidas en el proceso y señaladas anteriormente así lo confirman.

546. Por las razones expuestas, a través de la presente sentencia, la Corte Constitucional extenderá la declaración del estado de cosas inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario, contenida en la Sentencia T-388 de 2013, para garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en las estaciones de

Radicado: 2023-00375-01
 Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
 Accionada: Inpec y otros
 Accionantes: José Luis Lasso Fontecha en representación de las personas privadas
 de la libertad en el municipio de Saravena

Policía, unidades de reacción inmediata y demás centros y establecimientos del país donde las personas detenidas, procesadas y condenadas son recluidas antes de ingresar a un establecimiento penitenciario o carcelario. La decisión consiste en extender la declaración ya hecha, pues el estado de cosas que la Corte encuentra en esta ocasión está ligado estrechamente al que ya ha identificado y declarado en el Sistema Penitenciario y Carcelario y en la política criminal.”

Igualmente, la Corte consideró que la aplicación de la regla de equilibrio decreciente, remedio judicial formulado en la sentencia T-388 de 2013, es insuficiente para enfrentar la crisis del sistema penitenciario y carcelario, causando en parte el hacinamiento de los centros de detención transitoria como consecuencia de su aplicación aislada. Por lo anterior, suspendió su aplicación hasta que se adelanten otras medidas estructurales y se garanticen las condiciones mínimas para la privación de la libertad de las personas, tanto en las cárceles y penitenciarías como en los lugares de detención transitoria.

Además, encontró que las entidades territoriales han omitido, de manera reiterada, el cumplimiento de sus obligaciones legales en relación con las personas que cumplen una medida de aseguramiento, mientras son investigadas y juzgadas:

"476. La Sala Plena de la Corte Constitucional subraya que conforme a lo establecido en los artículos 17 y 21 de la Ley 65 de 1993, corresponde a las entidades territoriales "la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente", y en consecuencia, "[e]stos establecimientos están dirigidos exclusivamente a la atención de personas en detención preventiva en los términos del artículo 17 de la Ley 65 de 1993, los cuales están a cargo de las entidades territoriales." Estas mismas disposiciones permiten a las entidades territoriales celebrar convenios de integración de servicios para el mejoramiento de la infraestructura y el sostenimiento de los centros de reclusión.

477. La interpretación literal de la norma permite establecer que son las entidades territoriales las llamadas a atender a la población bajo detención preventiva. Lo anterior, como lo dice la Ley, implica proveer la infraestructura necesaria, las condiciones adecuadas y los recursos suficientes para garantizar los derechos de las personas detenidas preventivamente. De tal forma, el reparto de competencias varía en tanto se hable de la situación jurídica en la que se encuentra la persona privada de la libertad, bien sea en calidad de sindicado (bajo detención preventiva) o condenado (con una pena en firme)".

Ante ese panorama, la Corte consideró necesaria su intervención para *"orientar la coordinación y articulación efectiva entre las distintas entidades del orden nacional y territorial, que, desde sus competencias, deben resolver una situación que atenta intensamente contra las garantías constitucionales"*. En consecuencia, elaboró un plan de acción para ser implementado progresivamente en el plazo máximo de 6 años y en el marco de la política pública carcelaria y penitenciaria.

Ese plan de acción se divide en *dos fases*: la primera de carácter transitorio, que se compone de órdenes urgentes y de cumplimiento inmediato, cuyo objetivo es disminuir y acabar con el hacinamiento en los centros de detención transitoria, para atender de forma urgente la situación indigna en la que se encuentran las personas allí reclusas:

"1. Fase transitoria: medidas a corto plazo o de cumplimiento inmediato

Cuarto. ORDENAR al Inpec que, dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, realice las actuaciones adecuadas y necesarias y traslade efectivamente a establecimientos penitenciarios a **todas** las personas condenadas que se encuentran privadas de la libertad en centros de detención transitoria. La Procuraduría General de la Nación vigilará el cumplimiento estricto de esta orden.

Para efectos de dar cumplimiento a lo ordenado en el presente numeral, el Inpec debe dar un trámite preferencial al traslado de: (i) las mujeres gestantes, (ii) las mujeres cabeza de familia, (iii) las personas que requieran la prestación de servicios y tecnologías en salud de manera permanente y (iv) los adultos mayores.

Quinto. ORDENAR al Inpec que, dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, realice las actuaciones adecuadas y necesarias para el traslado de todas las personas privadas de la libertad a quienes un juez les haya impuesto la medida de detención preventiva en el lugar de residencia o concedido la prisión domiciliaria, cuya ejecución está pendiente, al lugar donde debe cumplirse la medida de aseguramiento o la medida sustitutiva de la prisión intramural. En el mismo término, el Inpec debe materializar las órdenes en las que se sustituya la pena de prisión por la de prisión domiciliaria acompañada de un mecanismo de vigilancia electrónica.

Para efectos de dar cumplimiento a lo ordenado en el presente numeral, el Inpec debe dar un trámite preferencial al traslado de: (i) las mujeres gestantes, (ii) las mujeres cabeza de familia, (iii) las personas que requieran la prestación de servicios y tecnologías en salud de manera permanente; y (iv) los adultos mayores.

Sexto. ORDENAR a las entidades territoriales que tienen bajo su jurisdicción inspecciones, estaciones, subestaciones de Policía, URI y centros similares que, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, garanticen que las personas privadas de la libertad en estos lugares cuenten con las condiciones mínimas de alimentación, acceso a baños, ventilación y luz solar suficientes; así como la separación tanto entre hombres y mujeres, como entre menores y mayores de edad. (Destaca el Tribunal)

Séptimo. Luego de cumplir con los traslados de las órdenes anteriores, en caso de que la situación de hacinamiento continúe en las inspecciones, estaciones, y subestaciones de Policía, y unidades de reacción inmediata y lugares similares, o exista población procesada dentro de aquellos espacios, **ORDENAR** a las entidades territoriales que tienen bajo su jurisdicción los mencionados espacios a cargo de la Policía Nacional y/o de la Fiscalía General de la Nación que, en el término máximo de un (1) año y medio siguiente a la notificación de esta providencia, dispongan de inmuebles, bien sea que estén bajo su dominio o a través del perfeccionamiento de contratos como el comodato o el arrendamiento, que cuenten con las condiciones de seguridad, salubridad, higiene y sanidad adecuadas, para trasladar temporalmente a personas reclusas en los denominados centros de detención transitoria y disminuir el hacinamiento.

*En estos espacios provisionales destinados a la privación de la libertad de personas con medida de aseguramiento de detención preventiva se deberán implementar, adicionalmente, las demás medidas ordenadas a través de la presente providencia, en relación con las garantías mínimas a las que deben acceder las personas privadas de la libertad. **Se deberá garantizar, como mínimo: (i) la custodia adecuada; (ii) el acceso a servicios sanitarios y de agua potable de manera permanente; (iii)***

recibir visitas de sus familiares y amigos; (iv) entrevistarse con sus abogados defensores; (v) el suministro de la alimentación diaria con el componente nutricional requerido según los estándares aplicados por la Uspec, entidad que tendrá que facilitar la información necesaria a fin de dar cumplimiento a este numeral; (vi) el acceso a servicios de salud de urgencias y/o de control que requieran las personas detenidas; y (vii) los permisos y traslados que requieran conforme a las previsiones del Código Penitenciario y Carcelario. (Destaca el Tribunal)

El cumplimiento de esta orden estará a cargo de las respectivas entidades territoriales y la Uspec.

Estos espacios provisionales a los que se refiere el presente artículo podrán funcionar hasta que se cumpla el plazo de seis (6) años establecido en el numeral vigésimo de la parte resolutive de esta sentencia, momento para el cual ya debe encontrarse concluida la fase de construcción de las cárceles departamentales o municipales.

Octavo. ORDENAR a las entidades territoriales que tienen bajo su jurisdicción inspecciones, estaciones, y subestaciones de Policía, URI y otros espacios destinados a la detención transitoria que, dentro del mes siguiente a la notificación de esta sentencia, verifiquen el régimen de afiliación o aseguramiento en salud en el que se encuentra cada persona detenida preventivamente en los denominados centros de detención transitoria.

Los entes territoriales deben garantizar la afiliación en salud y reportar las novedades que correspondan, según el caso. Asimismo, deben gestionar la atención en salud y garantizar los traslados necesarios para la correcta, pronta y continua prestación de los servicios requeridos por las personas privadas de la libertad, en calidad de procesadas, dentro de los denominados centros de detención transitoria o en los espacios temporales de los que trata el numeral séptimo de la parte resolutive de la presente sentencia.

Para tal efecto, las entidades territoriales deben establecer y mantener una ruta integral de atención en salud que abarque los componentes de prevención, atención, detección, diagnóstico y tratamiento.

Noveno. ORDENAR a las entidades territoriales que en la celebración de los convenios con el Inpec a los que hace referencia el artículo 19 de la Ley 65 de 1993, tener en cuenta que la suscripción de esos convenios no puede llevar a crear hacinamiento en los establecimientos penitenciarios y carcelarios.

Décimo. ORDENAR a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación que, dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, emprendan todas las acciones necesarias para realizar brigadas jurídicas periódicas en los centros de detención transitoria del país, con el objetivo de verificar las condiciones de detención en que se encuentran las personas privadas de la libertad y realizar el acompañamiento y el seguimiento para impulsar la libertad o traslado de las personas procesadas, según sea el caso.

Decimoprimer. EXHORTAR al Consejo Superior de la Judicatura y a la Fiscalía General de la Nación para que, en el marco de la capacitación de jueces y fiscales, en torno al carácter excepcional de la medida de detención preventiva, se incorpore también el componente de los mecanismos alternativos de terminación anticipada del proceso, los estándares de aplicación de las medidas de detención preventiva, el principio de oportunidad, la suspensión del procedimiento a prueba, el enfoque restaurativo y, además, se divulgue el contenido de la presente sentencia.

Decimosegundo. ORDENAR al Consejo Superior de la Judicatura que elabore un estudio técnico que determine el número de cargos de jueces de ejecución de penas que garanticen el funcionamiento y la oportuna y eficiente administración de justicia, con el objetivo de atender la problemática identificada por la Corte en el marco del estado de cosas inconstitucional. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Consejo Superior de la

Radicado: 2023-00375-01
Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
Accionada: Inpec y otros
Accionantes: José Luis Lasso Fontecha en representación de las personas privadas de la libertad en el municipio de Saravena

Judicatura, desde sus respectivas competencias, deberán adoptar las medidas necesarias para que a inicios de la próxima vigencia fiscal entren en funcionamiento estos juzgados.

Decimotercero. EXHORTAR a la Fiscalía General de la Nación y al Inpec para que a la mayor brevedad posible dispongan del personal idóneo y necesario para impulsar y apoyar las medidas de descongestión, referidas en el numeral anterior, que disponga el Consejo Superior de la Judicatura.”

Como se aprecia, la Corte ordenó trasladar desde tales sitios al establecimiento penitenciario respectivo o a su residencia, según corresponda: (i) a las personas condenadas a pena de prisión; (ii) a quienes un juez haya impuesto la medida de detención preventiva en el lugar de residencia, y; (iii) a aquellos a quienes les haya concedido la prisión domiciliaria.

Igualmente, la Corte ordenó a las entidades territoriales garantizar, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación de esa sentencia, que estos centros de detención transitoria cuenten con condiciones mínimas de alimentación, acceso a baños, ventilación y luz solar suficientes, así como la afiliación en salud de las personas allí reclusas y las condiciones necesarias para la prestación efectiva de estos servicios, precisando que los convenios que celebren con el INPEC para el traslado de las personas privadas de la libertad *"no puede llevar a crear hacinamiento en los establecimientos penitenciarios y carcelarios"*. Por ello, se advirtió que en ningún caso el hacinamiento en estos centros de detención transitoria, una vez cumplidas las medidas inmediatas y a corto plazo, puede trasladarse a los establecimientos penitenciarios y carcelarios del orden nacional.

Asimismo, la Corte ordenó a las entidades territoriales que tienen bajo su jurisdicción los mencionados centros de detención transitoria que, en el término máximo de un (1) año siguiente a la notificación de esa sentencia, dispongan de inmuebles, bien sea de aquellos que estén bajo su dominio o a través del perfeccionamiento de contratos como el comodato o el arrendamiento, que cuenten con las condiciones de seguridad, salubridad, higiene y sanidad adecuadas, para recibir temporalmente a las personas que no han sido trasladadas a una cárcel o penitenciaría, no obstante haber superado el término máximo de 36 horas de reclusión transitoria. Con todo, se advirtió por esa Corporación, que la adaptación de esos inmuebles debe ser estrictamente temporal y no podrán permanecer en funcionamiento luego de seis años, tiempo en el cual deberá cumplirse con la fase definitiva del plan de acción, tal como se indicó.

Por su parte, la segunda fase del plan de acción tiene por objeto eliminar de manera definitiva el uso de centros de detención transitoria y ampliar los cupos en los establecimientos carcelarios a nivel territorial y nacional, con condiciones adecuadas que aseguren los derechos

de las personas procesadas, de manera progresiva y en un plazo máximo de 6 años, por lo que se ordenó:

"2. Fase definitiva: medidas a mediano y largo plazo

Decimocuarto. ADVERTIR a las entidades del orden nacional y a las entidades territoriales, que la situación de hacinamiento de las inspecciones, estaciones y subestaciones de Policía, unidades de reacción inmediata y lugares similares, en ningún caso, puede trasladarse a los establecimientos penitenciarios y carcelarios del orden nacional. Por lo anterior, una vez cumplida la fase transitoria antes descrita, las entidades territoriales, junto con el Inpec y la Uspec, deberán dar una solución definitiva a la ampliación de cupos para la población procesada bajo su jurisdicción. Para el efecto, podrán mantener los espacios temporales que se hayan adaptado en la etapa transitoria de esta sentencia, siempre y cuando cumplan con las condiciones legales de un centro carcelario y se garanticen condiciones de subsistencia digna y humana a todas las personas privadas de la libertad.

Decimoquinto. ORDENAR que en el término máximo de un (1) año, contado a partir de la notificación de la presente providencia, todas las entidades territoriales, especialmente los departamentos, el distrito capital y las capitales de departamento, establezcan una planeación de fuentes de financiación de gastos que incluya el aumento de cupos a favor de la población procesada (bajo detención preventiva). Lo anterior implica que, en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, los departamentos definan con los municipios bajo su jurisdicción las fuentes de financiación, las cuales deberán incluir recursos suficientes para la mejora y adecuación de la infraestructura carcelaria existente, la construcción de cárceles y todas las medidas necesarias y adecuadas para garantizar los mínimos de habitabilidad digna de la detención preventiva. La Procuraduría General de la Nación tendrá la función de vigilar que, en los proyectos de presupuesto presentados por las autoridades referidas en este numeral, se cumpla con las medidas señaladas; y en caso de incumplimiento, adelantar las acciones correspondientes.

Para la notificación efectiva de la presente orden los departamentos comunicarán la presente decisión a los municipios bajo su jurisdicción.

Decimosexto. Con el fin de dar cumplimiento al numeral anterior, **ORDENAR** al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación que, junto con el Inpec y Uspec, asesoren, acompañen y cofinancien a las entidades territoriales. Los esfuerzos deberán enmarcarse en asegurar más y mejor infraestructura para la población sindicada.

Decimoséptimo. ORDENAR al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público incluir en el Presupuesto General de la Nación un rubro destinado específicamente a la ampliación de cupos en establecimientos carcelarios y a superar las causas que han llevado al hacinamiento carcelario.

Decimooctavo. ORDENAR al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación promover la aprobación de un documento Conpes para garantizar la financiación de las obligaciones contenidas en los artículos 17 a 19 de la Ley 65 de 1993, que están a cargo de las entidades territoriales, con el objeto preciso de definir las fuentes y los recursos para el financiamiento de tales obligaciones legales.

Decimonoveno. ORDENAR al Congreso de la República, a las asambleas departamentales y a los concejos municipales, que, en el marco de sus competencias constitucionales, incluyan en los presupuestos un rubro destinado específicamente a superar la situación de hacinamiento de la población privada de la libertad.

Radicado: 2023-00375-01
 Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
 Accionada: Inpec y otros
 Accionantes: José Luis Lasso Fontecha en representación de las personas privadas
 de la libertad en el municipio de Saravena

Vigésimo. ORDENAR a las gobernaciones de todos los departamentos, así como a las alcaldías de Arauca, Armenia, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Cúcuta, Ibagué, Mayor de Bogotá, Medellín, Pasto, Puerto Carreño, Riohacha, Santa Marta, Santiago de Cali y Valledupar que, de manera coordinada y dentro del plazo máximo de dos (2) años, siguientes a la notificación de esta sentencia, formulen proyectos para la construcción y/o adecuación de infraestructura carcelaria destinada a las personas con detención preventiva en establecimiento de reclusión.

Para efectos de dar cumplimiento a esta orden, la fase de diseño, implementación y ejecución de los proyectos de construcción de cárceles para las personas procesadas con medida de aseguramiento de detención preventiva deberá encontrarse terminada dentro del plazo máximo de seis (6) años siguientes a la notificación de esta sentencia.

Vigésimo primero. ORDENAR al Departamento Nacional de Planeación que brinde asesoría y acompañe a los departamentos y municipios en relación con los lineamientos necesarios que faciliten la formulación, el diseño y la ejecución de los proyectos de infraestructura carcelaria a cargo de los entes territoriales.

Conforme a lo expuesto, evidente resulta que la Corte Constitucional ha declarado en diferentes oportunidades el estado de cosas inconstitucional, respecto de las condiciones de reclusión de las personas privadas de la libertad. En el marco de dicho escenario se han adoptado medidas estructurales. Por ejemplo, se han emitido órdenes relacionadas con la política criminal, el aumento de cupos y, en temas concretos, se expidieron disposiciones referidas a la infraestructura de los establecimientos, el acceso a la atención médica, la calidad de la alimentación que se entrega en dichos centros, entre otros.

Así, se expidieron medidas estructurales a corto, mediano y largo plazo dirigidas a atender progresivamente la crisis carcelaria que enfrenta desde hace varios años el país, no obstante, en casos particulares al juez de tutela le es exigible emitir órdenes adicionales dirigidas a conjurar aquellas vulneraciones que así lo exijan y que sean de impostergable urgencia, por amenazar “*las condiciones mínimas de vida digna y subsistencia*”⁴⁸ de las personas privadas de la libertad.

De ahí que los jueces constitucionales están facultados para impartir órdenes concretas, que hacen tránsito a cosa juzgada, sobre casos específicos objeto de análisis en el marco del estado de cosas inconstitucional. Desde luego, en estos escenarios la solicitud de protección de derechos está inmersa en el contexto más amplio de las disposiciones diseñadas por la Corte Constitucional. Por ello, con el fin de asegurar certeza, uniformidad y que no se adopten pronunciamientos que se contradigan, sean incongruentes u obstaculicen la superación de la problemática masiva y sistemática, debe seguirse el siguiente derrotero esbozado por la Corte Constitucional:

⁴⁸ Sentencia T-861 de 2013 M.P. Alberto Rojas Ríos.

Radicado: 2023-00375-01
 Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
 Accionada: Inpec y otros
 Accionantes: José Luis Lasso Fontecha en representación de las personas privadas
 de la libertad en el municipio de Saravena

"(i) determinar si la afectación del derecho se encuentra asociada a una problemática estructural que se examine en el marco del seguimiento al estado de cosas inconstitucional;

(ii) identificar si se han emitido órdenes en el seguimiento que se relacionan con el derecho a analizar;

(iii) establecer si en el caso particular es necesario adoptar medidas adicionales o complementarias a las órdenes estructurales para conjurar la vulneración de los derechos sobre los cuales se solicita el amparo; y,

(iv) verificar la coherencia entre las órdenes simples o complejas a adoptar en el caso concreto y las medidas estructurales, para lo cual, a su vez, debe considerar que:

(a) el remedio a adoptar verse sobre las dimensiones del derecho que se protegieron en la orden estructural, lo que implica precisar cuál es el componente de la estrategia de superación del estado de cosas inconstitucional al cual se adscriben o en el cual inciden las órdenes simples y/o complejas que se llegue a determinar en el caso concreto.

(b) los destinatarios de las órdenes, tiempos y modos de ejecución guarden correspondencia con la orden estructural, y,

(c) las órdenes a impartir no deberían interferir en el alcance de las medidas dispuestas para superar las falencias estructurales.⁴⁹

En conclusión, los parámetros determinados en la sentencia SU-092 de 2021 deben seguirse cuando se estudia una situación particular frente a la cual se está solicitando la protección de derechos fundamentales, en el contexto de un estado de cosas inconstitucional previamente declarado. Así, en el evento que la particular situación requiera de medidas adicionales a las adoptadas en el marco del ECI, debido a la urgencia de la situación expuesta, se podrán tomar aquellas requeridas para salvaguardar los derechos fundamentales que estén amenazados o vulnerados en el caso concreto. Sin embargo, estas medidas deberán ser coherentes y respetuosas de las adoptadas en el escenario del ECI, con fin de proteger la seguridad jurídica.

6. Caso concreto.

De acuerdo con la información recaudada, actualmente en las salas de reflexión de la ESTACIÓN DE POLICÍA DEL MUNICIPIO DE SARAVERA se encuentran reclusos 24 hombres, dos de ellos en condición de condenados y los restantes en calidad de sindicados, en situación de hacinamiento porque las instalaciones son aptas para apenas 6 personas. El servicio de alimentación suministrado por SCHOOL DISTRIBUCIONES se suspendió alrededor de 4 días durante el pasado mes de junio ante la falta de pago de FOMBISOL, quien la subcontrató para tal efecto, y las raciones no cumplen con los requerimientos de cantidad y calidad exigidos. Además, estas personas no tienen acceso efectivo a los servicios médicos que necesitan para tratar sus patologías. Algunos de ellos no están afiliados al sistema de salud, otros aun cuando

⁴⁹ Corte Constitucional, Sentencia SU-092 de 2021, reiterada en T-004 de 2023.

Radicado: 2023-00375-01
Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
Accionada: Inpec y otros
Accionantes: José Luis Lasso Fontecha en representación de las personas privadas
de la libertad en el municipio de Saravena

están vinculados no han logrado acceder a los servicios requeridos porque el lugar de prestación corresponde a otro municipio o por la falta oportuna de traslado.⁵⁰

Por estos hechos, el personero de ese municipio promovió acción de tutela que fue acogida por el Juzgado Promiscuo de Familia de Saravena, quien ordenó el traslado de algunas de las personas privadas de la libertad en la ESTACIÓN DE POLICÍA DE SARAVERA al EPMSC de Arauca ante las condiciones de hacinamiento y la falta de acceso efectivo e ininterrumpido a los servicios de salud y alimentación, puesto que corresponde INPEC ejercer la inspección y vigilancia de los centros donde estas personas se encuentran reclusas. Sin embargo, el INPEC considera que en el marco del sistema penitenciario y carcelario colombiano son las entidades territoriales quienes están llamadas a proveer las condiciones adecuadas y los recursos suficientes para garantizar los derechos de la población bajo detención preventiva. Hasta este momento no se ha dado cumplimiento al traslado ordenado⁵¹.

Pues bien, la realidad por la que pasan las personas privadas de la libertad en el centro de detención transitorio de Saravena a todas luces configura una afrenta a la dignidad humana y un desconocimiento palmario de las garantías fundamentales que les asisten como población vulnerable, precisamente por el estado de sujeción al que se encuentran sometidos por la restricción de su libertad.

La relación de especial sujeción entre la población privada de la libertad y el Estado, comprende un vínculo que *“determina el alcance de los derechos y deberes que de manera recíproca surgen entre ellos conforme al cual, mientras el interno se somete a determinadas condiciones de reclusión que incluyen la limitación y restricción de ciertos derechos, el Estado, representado por las autoridades penitenciarias, asume la obligación de protegerlo, cuidarlo y proveerle lo necesario para mantener unas condiciones de vida digna durante el tiempo que permanezca privado de la libertad”*⁵².

Tales obligaciones no han sido asumidas en el asunto bajo estudio, pues las autoridades del INPEC y los entes territoriales involucrados, frente a las circunstancias descritas, no han tomado medidas urgentes a fin de conjurarlas, mientras la problemática aumenta, pues desde la fecha de la solicitud de amparo del Personero de Saravena, según la información reportada por la Policía de ese municipio, la población se incrementó. Tal es la situación, que el índice de hacinamiento de la ESTACIÓN DE POLICÍA DE SARAVERA es alarmante por ser del 400%.

⁵⁰ Cdno electrónico del Tribunal, Ítem 11. Información obtenida en comunicación con la Estación de Policía de Saravena.

⁵¹ Cdno electrónico del Tribunal, Ítem 11. Información obtenida en comunicación con la Estación de Policía de Saravena.

⁵² Sentencia C-026 de 2016.

Por su parte, y de acuerdo con la información recaudada por la Sala, el índice de hacinamiento del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario (EPMSC) de Arauca se acerca el 130%, pues cuenta con capacidad para 212 personas y allí están reclusas 275⁵³.

Como se puede apreciar, la ocupación del centro de reclusión transitoria de Saravena supera ampliamente la del EPMSC de Arauca, pues si bien en los dos el nivel de albergue se encuentra desbordado, la diferencia del primero en relación con el segundo es absolutamente abismal, así como desigual, pues en el primero no tienen la garantía de sus mínimos asegurables⁵⁴ para satisfacer sus necesidades básicas, más allá de la alimentación que se viene suministrando por intermedio de SCHOOL DISTRIBUCIONES con las interrupciones anotadas, las inadecuadas condiciones de calidad y cantidad, y el acceso parcial a los servicios de salud.

Una situación como la descrita, impone la necesidad de tomar medidas efectivas para conjurar la afectación de los derechos fundamentales de quienes permanecen en la ESTACIÓN DE POLICÍA DE SARAVERA, las que deben enmarcarse dentro de los lineamientos trazados en las sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU-122 de 2022, sin generar un impacto desproporcionado sobre el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario (EPMSC) de Arauca, pues no sería admisible trasladar ni empeorar sin justificación alguna la problemática de hacinamiento existente en ese establecimiento de reclusión, por cuanto esto podría redundar en condiciones más graves para todos.

Para tal efecto, la Sala examinará a continuación la orden impartida por el juzgado en la decisión impugnada y, seguidamente, emitirá mandatos adicionales en procura de conjurar la manifiesta vulneración de las garantías mínimas de las personas reclusas en la ESTACIÓN DE POLICÍA DE SARAVERA.

6.1. Orden emitida por el juzgado para la protección de los derechos fundamentales de las personas reclusas en la estación de policía de Saravena.

Como se ha visto, la regla de equilibrio decreciente fue suspendida por la Corte Constitucional en la sentencia SU-122 de 2022, hasta que se adelanten las medidas estructurales allí dispuestas y se garanticen las condiciones mínimas para la privación de la libertad de las personas, tanto en las cárceles y penitenciarías como en los lugares de detención transitoria:

⁵³ Cdno electrónico del Tribunal, Ítem 11. Información obtenida en comunicación con el EPMSC de Arauca.

⁵⁴ Relacionados de manera ilustrativa por la Corte Constitucional como **las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana** que deben respetar los centros penitenciarios y carcelarios en lo relativo a los principales aspectos de la vida en reclusión: 1) resocialización, 2) infraestructura, 3) alimentación, 4) derecho a la salud, 5) servicios públicos y 6) acceso a la administración pública y a la justicia. Auto A-121 de 2018.

"377. En suma, la aplicación de la regla de equilibrio de creciente sin la implementación de las medidas estructurales requeridas para superar el estado de cosas inconstitucional excedió la capacidad y las funciones de los jueces. La aplicación de la regla en los casos individuales y concretos dependía de la efectividad y eficacia de las políticas públicas que garantizaran que el Sistema Penitenciario y Carcelario y la política criminal, en sentido amplio, cumpliera los mínimos constitucionales exigibles, tanto en el ámbito nacional como en el territorial.

378. A partir de lo expuesto, la Sala Plena considera que (i) la regla de equilibrio decreciente fue uno de los mecanismos diseñados por dos salas de revisión en el marco del Estado de cosas inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario, concebida para ser aplicada en conjunto con otras medidas de carácter estructural. (ii) Esta recogía la idea de no permitir el ingreso de más personas a cárceles y penitenciarías con altos niveles de hacinamiento, mientras no salieran más personas de las que ingresaban, pero no debería llevar al cierre de establecimientos penitenciarios y carcelarios, pues tal decisión (el cierre) solo procedería en ausencia de cualquier alternativa de protección de derechos, por ejemplo, ante fallas estructurales de las edificaciones. (iii) La regla en sí misma exigía una aplicación razonable, considerando que no se sacrifiquen otros bienes constitucionales, tales como los derechos de la población en los llamados centros de detención transitoria. Sin embargo, como se explicó antes, (iv) este remedio judicial no fue adecuado, en tanto que su aplicación e interpretación desplazó el hacinamiento a otras unidades fuera del Sistema Penitenciario y Carcelario, tales como estaciones de Policía y URI. Su efectividad requería de la coordinación, colaboración y cumplimiento adecuado de funciones de todas las autoridades involucradas en el diseño, implementación y seguimiento de la política penitenciaria y carcelaria y la política criminal.

379. En este pronunciamiento, la Sala Plena de la Corte Constitucional considera necesario destacar que la aplicación de la regla de equilibrio decreciente condujo a agravar la situación de hacinamiento de los centros de detención transitoria y similares, ya alarmante debido al abuso de la medida de aseguramiento privativa de la libertad. Es así porque, dada la relación evidente que existe entre el estado de cosas inconstitucional en el Sistema Penitenciario y Carcelario y la situación de los llamados centros de detención transitoria, la regla de equilibrio decreciente se encuentra en la intersección entre ambos fenómenos.

380. En virtud de lo expuesto, la Sala Plena estima necesario suspender la aplicación de la regla de equilibrio decreciente, toda vez que, como ya se ha explicado, fue aplicada de forma aislada respecto de otras medidas de atención del sobrecupo y por fuera de las garantías constitucionales, extendiendo el fenómeno de hacinamiento a otros espacios no aptos para la custodia de personas más de treinta y seis (36) horas. Este remedio judicial, inicialmente fue útil para la disminución del hacinamiento, pero actualmente, las autoridades involucradas en la política criminal y la política penitenciaria y carcelaria del Estado han descuidado otras medidas más relevantes para solucionarlo.

381. Así las cosas, la Sala ordenará la suspensión de la regla de equilibrio decreciente hasta tanto no se adelanten las medidas estructurales formuladas y se atiendan las condiciones indignas en las que se encuentran las personas privadas de la libertad en dichos centros. Esta suspensión se encuentra justificada en atención a la extensión de la crisis penitenciaria, cuyas consecuencias se ven de manera palmaria ante la grave vulneración de derechos fundamentales que afecta a la población privada de la libertad en los denominados centros de detención transitoria."

Como consecuencia de lo expuesto, si bien se impone el traslado de las personas privadas de la libertad en la ESTACIÓN DE POLICÍA DE SARAVERA al EPMSC de Arauca u otros complejos destinados para ello, se debe procurar que esto sea gradual, razonable y con enfoque diferencial, puesto que el EPMSC de Arauca presenta niveles de hacinamiento preocupantes que se extiende a los Establecimientos Penitenciarios a lo largo del país, motivo por el cual se

modificará la decisión de instancia para disponer que el traslado inmediato se limitará a los siguientes grupos poblacionales: (i) los que tienen cupo asignado en un establecimiento penitenciario o carcelario sin que hayan sido trasladados, y; (ii) quienes tienen sentencia condenatoria.

Igualmente, se deberá tener como criterio de priorización después de los mencionados en el párrafo anterior, los siguientes: (i) quienes se encuentren con afectaciones en su salud; (ii) los que presenten alguna situación de discapacidad; (iii) los adultos mayores, y; (iv) los restantes, en orden de mayor a menor tiempo de detención en los centros transitorios de reclusión.

Además, se ordenará al INPEC, a la ESTACIÓN DE POLICÍA DE SARAVERA, a la ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE SARAVERA y a la GOBERNACIÓN DE ARAUCA, que de forma mancomunada en lo que a cada uno le corresponde, adelanten las gestiones y/o trámites tendientes a materializar el traslado de las personas de que trata esta acción de tutela al Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario (EPMSC) de Arauca, o a los ubicados en departamentos aledaños, para que en condiciones dignas y de acuerdo con la Constitución y la Ley puedan permanecer hasta que la autoridad judicial competente disponga su libertad.

La anterior decisión se adopta de conformidad con las razones que se pasan a exponer, con indicación del término para su cumplimiento gradual en cada caso.

6.1.1. Personas privadas de la libertad que tienen cupo asignado en un establecimiento penitenciario o carcelario sin que hayan sido trasladados.

Es inadmisibles que las personas privadas de la libertad que tienen cupo asignado en un establecimiento penitenciario o carcelario permanezcan en un centro de detención transitoria por tiempo indefinido, pues sumado al hecho que las autoridades penitenciarias y carcelarias entran en desacato de la orden proferida por la autoridad judicial pertinente, al no trasladar al detenido a quien se le ha impuesto medida de aseguramiento al Establecimiento destinado para ello, con la justificación de no contar con cupos, también se encuentra que una vez asignado retrasan su efectiva materialización, prolongando la vulneración de los derechos fundamentales de este grupo.

Tales traslados, así lo ordenará la Sala, se llevarán a cabo en un término de cinco (5) días, contados a partir de la notificación de esta providencia.

6.1.2. Personas privadas de la libertad que cuentan con sentencia condenatoria.

El artículo 73 de la Ley 65 de 1993 establece, que la Dirección General del INPEC puede disponer el traslado de los internos condenados a los otros centros de reclusión del país, ya sea por decisión propia motivada o por solicitud del recluso o sus familiares.

A su vez el artículo 75 *ibidem* - modificado por el artículo 53 de la Ley 1709 de 2014 - señala como causales de traslado, entre otras, cuando sea necesario por razones de orden interno del establecimiento, así como para descongestionar el mismo, siendo esta la herramienta que el INPEC puede utilizar como medida urgente para liberar cupos y disponer el traslado de los condenados que se encuentran en los centros de reclusión transitoria, pues aunque los mismos no hayan sido recibidos formalmente por las autoridades penitenciarias para el cumplimiento de la sentencia, por orden judicial y legal quedan bajo su custodia y vigilancia, de ahí que no pueden sustraerse de su responsabilidad absteniéndose de recibirlas en la penitenciaría.

Por tanto, frente al grupo de personas privadas de la libertad en la estación de policía de Saravena que han sido condenadas, se deben tomar las acciones correspondientes de manera inmediata, por lo que las autoridades del INPEC cuentan con la facultad de disponer traslados por situación de hacinamiento a otras penitenciarías, potestad de la que deberá hacer uso a fin de liberar cupos para el traslado de quienes en tal condición están reclusas en la estación de policía de Saravena, conforme al orden de prioridad establecido por este Tribunal y con observancia de los lineamientos establecidos en cada caso en particular. De esa manera se liberarán cupos para el traslado de las personas que están reclusas en tal centro de detención preventiva, manteniéndose el control y la garantía de los mínimos asegurables de este grupo de privados de la libertad.

Así, se modificará el fallo impugnado, para señalar, que el traslado de las personas condenadas se llevará a cabo a partir de la notificación de esta providencia y hasta en un término máximo de veinte (20) días, tiempo suficiente para que se adopten las medidas de seguridad pertinentes.

6.1.3. El traslado en general de las personas privadas de la libertad en la estación de policía de Saravena.

Conforme a los precedentes fijados en las sentencias T-151 de 2016 y SU-122 de 2022, las personas privadas de la libertad en detención preventiva no pueden permanecer más de treinta

y seis (36) horas en los centros de reclusión transitorios⁵⁵, pues estos no cuentan con las condiciones mínimas de habitabilidad, precisamente por tratarse de lugares que no son establecimientos de reclusión y su infraestructura y servicios no están acondicionados para la permanencia por periodos prolongados, y “[p]or ello al superar el tiempo mínimo en que las personas privadas de la libertad pueden mantenerse en los centros de reclusión transitorios, las garantías mínimas de salud, higiene, alimentación y descanso se disminuyen de modo tal que se desconoce su dignidad y atenta contra su vida e integridad personal, lo que torna en irregular la situación”.

Es por esta razón que en la sentencia SU-122 del 31 de marzo de 2022, la Corte Constitucional ordenó a las entidades territoriales que tienen bajo su jurisdicción los mencionados centros de detención transitoria que, en el término máximo de un (1) año siguiente a la notificación de esa decisión, dispusieran temporalmente de inmuebles que cuenten con las condiciones de seguridad, salubridad, higiene y sanidad adecuadas, para recibir temporalmente a las personas que no han sido trasladadas a una cárcel o penitenciaría, no obstante haber superado el término máximo de 36 horas de reclusión transitoria. Con todo, se advierte que tal obligación no ha sido satisfecha por la ALCALDÍA DE SARAVERA y la GOBERNACIÓN DE ARAUCA, por lo que mantener a las personas privadas de la libertad en la estación de policía de Saravena es inadmisibile.

Por eso se ordenará, tal cual se precisó, que las entidades accionadas y vinculadas adelanten las gestiones y/o trámites tendientes a materializar los traslados de las personas reclusas en aquel lugar, de forma mancomunada en lo que a cada uno corresponde, en un término máximo de 60 días.

6.2. Ordenes adicionales para conjurar de manera inmediata la vulneración de los derechos fundamentales.

Como se ha dicho, existe una afectación grave y actual de los derechos fundamentales de aquellas personas reclusas en la ESTACIÓN DE POLICÍA DE SARAVERA, por lo que claramente una medida como el traslado inmediato de quienes cumplan con los criterios de priorización antes expuestos no será suficiente, en los términos del artículo 86 de la Constitución Política.

⁵⁵«ARTÍCULO 28A. DETENCIÓN EN UNIDAD DE REACCIÓN INMEDIATA O SIMILAR. <Artículo adicionado por el artículo 21 de la Ley 1709 de 2014. La detención en Unidad de Reacción Inmediata (URI) o unidad similar no podrá superar las treinta y seis (36) horas, debiendo garantizarse las siguientes condiciones mínimas: separación entre hombres y mujeres, ventilación y luz solar suficientes, separación de los menores de edad y acceso a baño» Ley 65 de 1993.

Las personas por quienes se reclama el amparo constitucional requieren de otros mecanismos expeditos e idóneos a fin de conjurar la afrenta que sobre su dignidad humana recae en estos momentos, motivo por el cual la Sala ordenará a las entidades involucradas acciones de cumplimiento inmediato y a corto plazo tendientes a la protección de sus derechos fundamentales, sin perjuicio de los deberes encomendados a largo plazo por la Corte Constitucional en la sentencia SU-122 de 2022.

6.2.1. Consecución y adaptación de lugares transitorios para el traslado de las personas detenidas preventivamente.

La Corte Constitucional, mediante la sentencia T-151 de 2016, fue clara al concluir que las entidades territoriales están a cargo de los establecimientos de detención preventiva y de los centros de detención transitoria, y les concierne “*crearlos, brindar la alimentación adecuada, garantizar el aseguramiento en salud de sus internos y que existan condiciones dignas de reclusión*”.

Igualmente, el alto Tribunal Constitucional indicó que, de acuerdo al párrafo del artículo 28A de la Ley 65 de 1993, las Entidades Territoriales tienen la obligación de: “*adecuar las celdas para la detención transitoria en las Unidades de Reacción Inmediata o unidades similares, a las condiciones mínimas señaladas en esa norma: celdas con ventilación y luz suficiente, que permitan la privación de la libertad en espacios separados de hombres y mujeres, adultos y menores de edad, y con baterías sanitarias adecuadas y suficientes para la capacidad de la Unidad de detención transitoria*”.

Ninguna de aquellas condiciones es posible satisfacer en el estado actual en que se encuentran reclusos en la ESTACIÓN DE POLICÍA DE SARAVERA las personas sobre las que gravitan las medidas de aseguramiento de detención preventiva.

Es por ello que, mientras se adoptan las medidas a largo plazo definidas en la sentencia SU-122 de 2022, se ordenará a la ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE SARAVERA que, con el apoyo de la USPEC, el INPEC y el DEPARTAMENTO DE ARAUCA, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación del fallo de tutela, adquiera a cualquier título y adecúe inmuebles que cumplan con las condiciones mínimas de seguridad y de subsistencia digna y humana, para la reclusión transitoria de los internos que, a pesar de haberles resuelto su situación con medida de aseguramiento de detención intramural, pasadas treinta y seis (36) horas luego de su ingreso a los establecimientos de detención transitoria, no puedan ser trasladados de inmediato al Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario (EPMSC) de Arauca o a otro

establecimiento carcelario o penitenciario a cargo del INPEC donde cumplan la medida de aseguramiento⁵⁶.

6.2.2. El cumplimiento inmediato de la prisión domiciliaria.

Cumplidas las exigencias legales establecidas en el numeral 4º del art. 38B del Código Penal, adicionado por el artículo 23 de la Ley 1709 de 2014, el traslado al lugar de prisión domiciliaria señalado por el juez debe realizarse de forma inmediata, sin que trámites de carácter administrativo, entre los que se incluye la adaptación del brazalete electrónico, constituyan un obstáculo para efectivizar la medida impuesta.

Es así que, para el traslado de las personas con prisión o detención domiciliaria, las autoridades del INPEC no podrán escudarse en trámites dilatorios pues, si es del caso, deberán implementar un plan de contingencia, sea mediante un grupo de funcionarios que se desplacen al centro de reclusión transitoria, para que realicen las reseñas y demás trámites de ingreso del privado de la libertad y efectivicen el traslado al lugar destinado para el cumplimiento y/o ejecución de la reclusión domiciliaria impuesta, como medida de aseguramiento o como prisión para el cumplimiento de la sentencia.

Por lo tanto, se ordenará al INPEC que dentro del término máximo de las treinta y seis (36) horas, contadas a partir de la notificación de la presente decisión, realice el traslado al lugar de residencia de quienes se encuentren en la ESTACIÓN DE POLICÍA DE SARAVERA y judicialmente se les haya otorgado detención o prisión domiciliaria, lo que se llevará a cabo una vez se realicen las reseñas biométricas y se agoten los demás trámites administrativos.

Así mismo, se ordenará al INPEC que, a partir de la notificación de este fallo, deberá seguir trasladando a sus domicilios los detenidos que a futuro sean cobijados con esa modalidad de privación de la libertad, lo que se llevará a cabo de manera inmediata, es decir, una vez el juez en la audiencia correspondiente disponga la medida de aseguramiento de detención preventiva en el lugar de residencia del imputado o la sustituya por esta o, si es el caso, otorgue la prisión domiciliaria. La reseña biométrica y demás trámites administrativos para hacer efectiva la medida deben adelantarse en la misma sede donde se encuentre la persona y se procederá a conducir al detenido hasta el lugar domiciliario donde se hará efectiva su privación de la libertad, sin que para ese efecto pueda ser llevado a ningún centro carcelario, estación de policía o centro de tránsito.

⁵⁶ Orden en el mismo sentido y ante una situación fáctica semejante fue emitida por la Corte Constitucional en las sentencias T-151 de 2016 y SU-122 de 2022.

En ningún caso la ejecución de la detención domiciliaria podrá quedar supeditada a la existencia de mecanismos de control y vigilancia electrónica (*brazalete electrónico*). La ausencia de suministro de dicho dispositivo es responsabilidad de las autoridades y no del imputado o acusado.

A la persona que no cuenta con un domicilio definido o con arraigo familiar o social y, en su caso particular, se le haya otorgado la detención o la prisión domiciliaria, se le deberá aplicar lo establecido en el artículo 23 A de la Ley 65 de 1993 (*adicionado por el art. 15 de la Ley 1709 de 2014*) y ser trasladado a los centros de arraigo transitorio. De no existir estos centros se ordena, conforme con el párrafo del artículo mencionado, a la ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE SARAVERA y a la GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE ARAUCA, la creación de aquellos, en un término no superior a tres (3) meses.

6.2.3. El derecho a la salud de la población privada transitoriamente de la libertad.

En la sentencia T-151 de 2016, la Corte Constitucional se refirió a la competencia en materia del derecho a la salud de las personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria e indicó lo siguiente:

"En este orden, los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y el Distrito Capital de Bogotá, están a cargo de la afiliación de los reclusos de los establecimientos a su cargo, al sistema de salud a través del régimen subsidiado y asumir los costos de aquello no incluido en el POS.

En materia de salud en los establecimientos de reclusión, igualmente corresponde a los distritos y municipios 44.3.5. Ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población, tales como establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías, ancianatos, puertos, aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, piscinas, estadios, coliseos, gimnasios, bares, tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado, de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros.', conforme el artículo 44 de la Ley 715 de 2001."

Al respecto, mediante el Decreto 858 de 2020 se adicionó el artículo 2.1.5.6 al Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, en relación con la afiliación de las personas que se encuentren detenidas sin condena o cumpliendo medida de aseguramiento en centros de detención transitoria:

"artículo 2.1.5.6. Afiliación de las personas que se encuentren detenidas sin condena o cumpliendo medida de aseguramiento en centros de detención transitoria. Durante el término de la emergencia sanitaria, declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia por el Coronavirus- Covid-19, la afiliación de las personas que se encuentren detenidas sin condena o estén cumpliendo medida de aseguramiento en

Radicado: 2023-00375-01
Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
Accionada: Inpec y otros
Accionantes: José Luis Lasso Fontecha en representación de las personas privadas de la libertad en el municipio de Saravena

centros de detención transitoria como Unidades de Reacción Inmediata -URI, estaciones de policía u otra institución del Estado que brinde dicho servicio, se adelantará conforme con las siguientes reglas:

La persona que se encuentre afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud - SGSSS, o a un Régimen Especial o de Excepción en salud, mantendrá la afiliación a éste, así como aquellas a cargo del Inpec.

Las personas que no se encuentren afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud y que no tengan capacidad de pago, serán afiliadas al Régimen Subsidiado. La afiliación se realizará mediante listado censal, que será elaborado por las entidades territoriales del orden municipal, distrital y los departamentos con zonas no municipalizadas, según sea el caso, con base en la información diaria que les entregue de manera coordinada, oportuna y completa la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación

Esta población quedará afiliada a la EPS del Régimen Subsidiado que tenga mayor cobertura en el respectivo territorio, y que no cuente con medida administrativa que limite su capacidad para realizar nuevas afiliaciones y para aceptar traslados ordenada por la Superintendencia Nacional de Salud.

Parágrafo 1. En el evento que la persona sea trasladada a un establecimiento penitenciario y carcelario del orden nacional, aplicará lo dispuesto en la normatividad vigente, respecto a la prestación de los servicios de salud a las personas privadas de la libertad bajo la custodia y vigilancia del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -Inpec, siendo obligación de ésta, la Uspec y del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad realizar las gestiones para garantizar la atención en salud de la población a su cargo.

Parágrafo 2. Una vez finalice la medida de aseguramiento en los centros de detención transitoria como unidades de reacción inmediata, estaciones de policía u otra institución del Estado que brinden dicho servicio, las entidades territoriales en el marco de sus competencias, deberán ejecutar acciones de verificación frente a la población contemplada en el numeral 2 del presente artículo, en relación con el cumplimiento o no de las condiciones para continuar en el Régimen Subsidiado y reportar las novedades que correspondan según el caso."

Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte Constitucional en materia de salud, dentro de la primera fase del plan de acción adoptado en la sentencia SU-122 de 2022, ordenó a las entidades territoriales lo siguiente:

"Octavo. ORDENAR a las entidades territoriales que tienen bajo su jurisdicción inspecciones, estaciones, y subestaciones de Policía, URI y otros espacios destinados a la detención transitoria que, dentro del mes siguiente a la notificación de esta sentencia, verifiquen el régimen de afiliación o aseguramiento en salud en el que se encuentra cada persona detenida preventivamente en los denominados centros de detención transitoria.

Los entes territoriales deben garantizar la afiliación en salud y reportar las novedades que correspondan, según el caso. Asimismo, deben gestionar la atención en salud y garantizar los traslados necesarios para la correcta, pronta y continua prestación de los servicios requeridos por las personas privadas de la libertad, en calidad de procesadas, dentro de los denominados centros de detención transitoria o en los espacios temporales de los que trata el numeral séptimo de la parte resolutive de la presente sentencia.

Radicado: 2023-00375-01
 Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
 Accionada: Inpec y otros
 Accionantes: José Luis Lasso Fontecha en representación de las personas privadas
 de la libertad en el municipio de Saravena

Para tal efecto, las entidades territoriales deben establecer y mantener una ruta integral de atención en salud que abarque los componentes de prevención, atención, detección, diagnóstico y tratamiento. "

En este caso, advierte el Tribunal, que la ALCALDÍA DE SARAVERA y la GOBERNACIÓN DE ARAUCA no han elaborado ni implementado la ruta integral de atención en salud que abarque los componentes de prevención, atención, detección, diagnóstico y tratamiento, tras más de un año de haber sido proferida la sentencia SU-122 de 2022. Esto les ha impedido garantizar, a quienes se encuentran reclusos en la estación de policía de Saravena, la afiliación en salud de manera exhaustiva, el acceso a los servicios médicos que requieren, y reportar las novedades que correspondan, según el caso, todo ello de manera oportuna.

Téngase en cuenta, que el derecho a la salud es de aquellos que, pese a la relación de especial sujeción de los internos respecto del Estado, se mantiene incólume y sin restricciones, razón por la cual es obligación de las autoridades carcelarias cumplir con las actuaciones necesarias para su plena garantía. Por lo tanto, desde ningún punto de vista puede ser limitado *"independientemente de si la persona privada de la libertad lo ha sido por detención preventiva o como consecuencia de la imposición de una pena (...) desde el momento de su ingreso hasta el instante mismo de su salida"*⁵⁷. En armonía con el mandato constitucional:

*"Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley"*⁵⁸.

De conformidad con la sentencia T-762 de 2015, *"la población reclusa debe afiliarse al Sistema General de Seguridad Social en Salud, y a partir de dicha afiliación el Estado debe proveer los servicios, de manera adecuada e idónea"*⁵⁹.

Así pues, se ordenará a la ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE SARAVERA y a la GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE ARAUCA que, dentro de los 15 días siguientes a la notificación de esta sentencia, verifiquen el régimen de afiliación o aseguramiento en salud en que se encuentra cada persona detenida preventivamente en la estación de policía de Saravena, su estado de salud y los servicios, insumos y tecnologías que requieren para el tratamiento de sus enfermedades, especialmente de quienes reporten al momento enfermedades huérfanas, crónicas, congénitas, degenerativas, se encuentren en condición de discapacidad, etc.

⁵⁷ Sentencia T-606 de 1998. M.P. José Gregorio Hernández.

⁵⁸ Constitución Política de Colombia. Artículo 49, inciso 2.

⁵⁹ Sentencia T-762 de 2015.

Radicado: 2023-00375-01
Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
Accionada: Inpec y otros
Accionantes: José Luis Lasso Fontecha en representación de las personas privadas
de la libertad en el municipio de Saravena

Deberán, entonces, garantizar la afiliación en salud y reportar las novedades que correspondan, según el caso. Asimismo, están obligados a gestionar la atención en salud y garantizar los traslados necesarios para la correcta, pronta y continua prestación de los servicios requeridos por las personas privadas de la libertad dentro de la estación de policía de Saravena. Para ello, deben establecer y mantener una ruta integral de atención en salud que abarque los componentes de prevención, atención, detección, diagnóstico y tratamiento.

Considera la Sala que para el cumplimiento de esta medida es necesaria la participación efectiva de todas las autoridades involucradas y la adopción de otras órdenes complementarias, en el marco de las funciones que tanto la Ley como la Constitución Política les asigna, las que se pasan a precisar y a exponer.

Se ordenará al INPEC, a la USPEC y a la ALCALDÍA DE SARAVERA, que de manera coordinada y dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, pongan a disposición de las personas detenidas en la ESTACIÓN DE POLICÍA DE SARAVERA, colchonetas, almohadas, cobijas, y kits de aseo con la periodicidad que sea necesaria y, además, garanticen una cantidad razonable de baterías sanitarias en óptimo estado de funcionamiento. A futuro, una vez se surta la notificación de esta decisión, se deberá entregar la misma provisión a las personas desde su ingreso a dicha Estación de Policía.

Se ordenará al INPEC, a la POLICÍA MUNICIPAL DE SARAVERA y a la ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE SARAVERA que, en un término no superior a las cuarenta y ocho horas (48) contados a partir de la notificación de esta providencia, coordinen y realicen brigadas de salud e higiene, las que se llevarán a cabo cada treinta (30) días para la población privada de la libertad en la ESTACIÓN DE POLICÍA de esa municipalidad, en las que sean valorados por medicina general, suministrando los medicamentos y demás elementos y servicios que prescriba el profesional de la salud.

Así mismo, se debe garantizar el traslado inmediato a centros de salud, bajo custodia del INPEC, de las personas que por su estado de salud o enfermedad grave requieran atención urgente y que no sea posible dispensarla en el lugar de reclusión. Una vez sea controlada la urgencia médica, los detenidos serán regresados al establecimiento de origen. En relación con las personas en quienes se advierta la presencia de trastornos psíquicos y mentales, conforme lo prevé el artículo 45 de la Ley 1709 de 2014, se remitirán para valoración psiquiátrica y se comunicará al juez que corresponda con el fin que imparta orden de traslado a uno de los establecimientos de que trata el artículo 24 de la Ley 65 de 1993, si la enfermedad es incompatible con la privación de la libertad en un establecimiento penitenciario o carcelario.

Conforme a lo expuesto, es necesaria la integración y articulación entre las entidades que componen el Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario, debido a la complejidad del asunto, que demanda para su superación del trabajo armónico y coordinado de todas ellas:

"4.1. De igual manera, resulta relevante recordar que, en providencia STP14283 -2019, se abordó de manera exhaustiva la integración del Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario y la interacción entre las diferentes entidades que lo componen, derrotero de acuerdo con el cual, se tiene que éste, funciona como un engranaje en el que participan y tienen responsabilidad autoridades del orden nacional, como el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) y, actualmente, el Fondo de Atención en Salud para la Población Privada de la Libertad, y autoridades del orden territorial, las cuales en particular son las llamadas a asumir las obligaciones en relación con las personas reclusas en los centros de detención transitoria.

*Lo que significa que todos los componentes de la estructura penitenciaria tienen especiales responsabilidades, las que, además, **deben ser articuladas** a fin de que se garantice las obligaciones que surgen de la especial relación de sujeción que tienen los reclusos con el Estado, **de allí que, en la mayoría de casos, surja necesario que para la garantía de una prerrogativa constitucional, varios de tales intervinientes trabajen de manera armónica y coordinada.***

*En ese orden de ideas, el juez de tutela no puede simplemente desagregar los deberes de cada una de las autoridades demandadas y asumir, desde una postura pasiva que por la naturaleza de la protección reclamada, estaría en cabeza exclusivamente de un actor del sistema penitenciario, sino procurar la efectiva materialización del amparo que encuentra procedente, para lo que, las órdenes que hayan de impartirse, en este caso, para garantizar la vida y la salud de las personas privadas de la libertad, **deben cobijar a todas las entidades que puedan participar en su cierta consolidación**"⁶⁰. Concordante también con la Sentencia STP-5548-2021 citada párrafos atrás. (Subraya y Resalta este Tribunal)*

6.2.4. El derecho a la alimentación de las personas privadas de la libertad.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el Estado está en el deber de brindar a la población privada de la libertad una alimentación diaria en condiciones mínimas de higiene, valor nutricional, calidad y cantidad. Por tanto, aunque el Estado contrate con particulares el servicio de alimentación, esto no lo releva *"de su deber de velar por el cumplimiento de las obligaciones que recaen en el contratista, e incluso de brindar directamente este servicio en el caso de que el contratista incumpla definitivamente sus obligaciones"*⁶¹.

De acuerdo con las sentencias T-762 de 2015 y T-388 de 2013 de este deber general se derivan los siguientes deberes específicos:

⁶⁰ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sentencia del 24 de junio de 2021, Rad. 117351, STP7929-2021, M.P. Dr. Gerson Chaverra Castro.

⁶¹ Sentencia T-693 de 2007.

Radicado: 2023-00375-01
 Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
 Accionada: Inpec y otros
 Accionantes: José Luis Lasso Fontecha en representación de las personas privadas
 de la libertad en el municipio de Saravena

"1. De conformidad con las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, toda persona debe recibir alimentos en condiciones óptimas de conservación, calidad y preparación, en un horario que se ajuste al del común de la sociedad.

2. El personal médico de los establecimientos penitenciarios debe realizar inspecciones regulares y asesorar al director respecto a la cantidad, calidad, preparación y distribución de los alimentos con la finalidad de asegurar que el valor nutritivo de los mismos sea suficiente para el mantenimiento de la salud de los internos.

3. Los elementos y zonas utilizadas para prestar servicios alimentarios y consumir alimentos deben ser adecuados y deben permitir a los internos consumir sus alimentos en un espacio higiénico y, además, sentados en mesas en condiciones higiénicas.

4. Los establecimientos penitenciarios deben recibir asesoramiento sobre el régimen de alimentación (cantidad, calidad, preparación y distribución de los alimentos) y el sistema de mantenimiento de higiene y el aseo de las instalaciones.

5. Los establecimientos carcelarios se encuentran obligados a proveer alimentación a los internos en la forma y con las condiciones que imponga el dictamen médico o las reglas culturales o religiosas, que se establezcan en cada caso especial.

6. Corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social establecer los parámetros que deben cumplir los establecimientos carcelarios para asegurar condiciones alimenticias saludables a los internos y precisar las cantidades y la composición de las porciones necesarias para su bienestar. Lo anterior conforme a un enfoque diferencial que consagre particularidades médicas importantes y grupos de especial protección constitucional, cuya igualdad dependa del factor alimenticio.

7. Los lineamientos establecidos por la autoridad competente sobre alimentación en las cárceles colombianas, deben ser acogidos por la generalidad de los establecimientos penitenciarios, sin importar si los alimentos son suministrados a través de la contratación con empresas particulares.

8. En el caso de los niños, nacidos en la prisión o presentes en ella con ocasión de la lactancia, corresponde a la Presidencia de la República, a través del programa De Cero a Siempre, implementar: (i) la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia De Cero a Siempre; y (ii) el Esquema de los Primeros Mil Días de Vida, conforme corresponda. Con apoyo de este programa el Ministerio de Salud y la Protección Social debe fijar los parámetros alimentarios y nutricionales generales para los neonatos y los bebés a cargo del establecimiento penitenciario.

9. Por último corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social regular el tratamiento y suministro de los alimentos, en la medida en que estos procesos deben garantizar su conservación y la higiene en todo el proceso de manipulación que conlleva la recepción y preparación de la comida de los internos, como en el procedimiento de suministro. Esto implica consolidar protocolos de tratamiento de alimentos para establecer de forma clara las reglas que deberán seguir los establecimientos penitenciarios."

En conclusión, es posible afirmar, que la obligación general del Estado en el componente de alimentación consiste en facilitar las dotaciones mínimas de comida que garantice la subsistencia de los internos en condiciones dignas. Esta obligación implica que los alimentos deben proporcionarse de manera adecuada y suficiente en el marco de los estándares de calidad, higiene y nutrición, necesarios para asegurar la vida y la salud de los reclusos.

Ahora bien, la USPEC tiene a su cargo la alimentación de las personas privadas de la libertad en los establecimientos de reclusión del orden nacional, por lo cual debe fijar las políticas y planes de provisión alimentaria⁶², suministro que podrá realizar por administración directa o mediante la contratación con particulares. Por su parte, el componente de alimentación de las personas con medida de aseguramiento de detención preventiva que se encuentran en establecimientos de reclusión o en centros de detención transitoria les corresponde a los entes territoriales⁶³. Dichos entes deben suministrar la alimentación diaria y permanente con las exigencias nutricionales requeridas, según los estándares aplicados por la USPEC.

Se advierte, entonces, que cuando la USPEC y los entes territoriales omiten sus deberes y no proporcionan la alimentación a las personas privadas de la libertad o los proveen sin cumplir con las condiciones mínimas de higiene, valor nutricional, calidad y cantidad, como sucede en éste caso, vulneran sus derechos fundamentales a la salud, vida e integridad personal, situación intolerable por la necesidad de protección especial reconocida a estas personas, en razón a su condición de sujeción e indefensión frente al Estado y los múltiples factores de vulneración a los que están expuestos.

Esta transgresión se predica de todas las personas detenidas en la estación de policía de Saravena, toda vez que de manera previa la Corte Constitucional había adoptado órdenes dirigidas a superar esta problemática, que no se han cumplido en este caso. Así, en relación con la alimentación de las personas privadas de la libertad, en sentencia T-004 de 2023 la Corte Constitucional realizó un recuento de las disposiciones adoptadas al respecto:

"208. En conclusión, el numeral 25 de la orden vigesimosegunda de la Sentencia T-762 de 2015 ordenó a la USPEC emprender todas las acciones necesarias para que las inversiones de toda índole se focalicen no sólo en la construcción de cupos, sino además en la satisfacción de otras necesidades de los reclusos, en especial, las relacionadas con la adecuada prestación de los servicios de agua potable, salud, alimentación y programas de resocialización.

209. Posteriormente, el Auto 121 de 2018 indicó que la obligación general del Estado consiste en facilitar las dotaciones mínimas de comida que garanticen la subsistencia en condiciones dignas de las personas privadas de la libertad. Esta obligación implica que los alimentos deben proporcionarse de manera adecuada y suficiente en el marco de los estándares de calidad, higiene y nutrición, necesarios para asegurar la vida y la salud de los reclusos.

210. La misma decisión añadió que es obligación de la USPEC asegurar el goce efectivo del derecho a recibir una alimentación adecuada y con ese objetivo debe fijar las políticas y planes de provisión alimentaria. En esa medida, concluyó que

⁶² Artículo 68 de la Ley 65 de 1993

⁶³ Auto 110 de 2020 y Sentencia SU-122 de 2022.

Radicado: 2023-00375-01
Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
Accionada: Inpec y otros
Accionantes: José Luis Lasso Fontecha en representación de las personas privadas
de la libertad en el municipio de Saravena

"- Los establecimientos carcelarios se encuentran obligados a proveer alimentación a los internos en la forma y con las condiciones que imponga el dictamen médico o las reglas culturales o religiosas, que se establezcan en cada caso especial.

- Los alimentos que se proveen a los internos deben cumplir con los criterios de calidad y cantidad necesarios para asegurar la suficiente y balanceada nutrición de las personas privadas de la libertad.

- Los alimentos deben cumplir con condiciones mínimas de higiene y presentación.

- Los internos deben contar con espacios adecuados para el consumo de alimentos."

En este caso, si bien la interrupción del servicio de alimentación en la estación del municipio de Saravena cesó durante el trámite de instancia, lo cierto es que subsisten graves falencias en la prestación del componente alimentario a la población privada de la libertad en aquel sitio, toda vez que las raciones suministradas no cumplen con las condiciones de cantidad y calidad, según los estándares aplicados en el Auto 121 de 2018, de acuerdo con la información suministrada por el personero de Saravena.

Por ello, este Tribunal ordenará que de manera coordinada el INPEC, la USPEC, FOMBISOL y SCHOOL DISTRIBUCIONES adopten las medidas necesarias para que, **de inmediato**, los alimentos cumplan con los criterios de calidad y cantidad necesarios para asegurar la suficiente y balanceada nutrición de las personas privadas de la libertad en la ESTACIÓN DE POLICÍA DE SARAVERA.

Las medidas adoptadas serán presentadas ante el Defensor Delegado para la Política Criminal y Penitenciaria y el personero de Saravena, en una mesa de trabajo a celebrarse dentro de los 10 días siguientes a la notificación de esta sentencia, incluyendo dentro del plan de acción los reparos y observaciones realizados por estos funcionarios o sus delegados.

La citada mesa de trabajo sesionará cada 15 días, hasta tanto se dé cabal cumplimiento a las órdenes aquí impartidas, para verificar que la ejecución del contrato de suministro de alimentos no tenga interrupciones y se realice conforme a los estándares aplicados por la USPEC.

El Comandante de la Estación de Policía de Saravena reportará periódicamente sus informes a la citada mesa de trabajo sobre las vicisitudes que se presenten en el suministro de los alimentos, o cuando la situación de urgencia lo amerite, con el fin de evitar las situaciones de que da cuenta la solicitud de amparo. La presente decisión se notificará al Defensor Delegado para la Política Criminal y Penitenciaria.

Radicado: 2023-00375-01
Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
Accionada: Inpec y otros
Accionantes: José Luis Lasso Fontecha en representación de las personas privadas
de la libertad en el municipio de Saravena

En este punto, debe decirse le asiste razón al INPEC cuando afirman que las entidades territoriales son las responsables de garantizar la alimentación de las personas con medida de aseguramiento privativa de la libertad en establecimiento de reclusión o en centros de detención transitoria. Así lo precisó la Corte Constitucional en sentencia SU-122 de 2022:

"302. Corresponde a la Corte Constitucional aclarar que el componente de alimentación de las personas con medida de aseguramiento de detención preventiva que se encuentran en establecimiento de reclusión o en centros de detención transitoria corresponde a los entes territoriales.

303. Lo anterior se explica porque los detenidos preventivamente, en principio, deben permanecer en cárceles departamentales y municipales. En este caso, los entes territoriales deben incluir en sus presupuestos las partidas necesarias para las raciones de los presos. Ahora bien, si contratan con el Inpec el recibo de las personas con medida de aseguramiento de detención preventiva, dentro de las cláusulas contractuales se debe acordar el pago de la provisión de alimentación."

Con todo, según se reconoció, este servicio es garantizado en la actualidad por la USPEC mediante contrato suscrito para el efecto con FOMBISOL, quien para el caso ha subcontratado a SCHOOL DISTRIBUCIONES, y siendo ello así la Sala no puede ordenar que de manera paralela la ALCALDÍA DE SARAVERA y la GOBERNACIÓN DE ARAUCA aseguren el servicio contratado

7. Consideraciones finales.

Para terminar, se dispondrá que el contenido de la presente acción de tutela sea comunicado a la Sala Especial de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional Penitenciario y Carcelario y en Centros de Detención Transitoria de la Corte Constitucional, para los fines que estimen pertinentes dentro del ámbito de sus competencias.

Igualmente, se ordenará al Personero Municipal de Saravena realizar las labores de control y vigilancia sobre el cumplimiento de lo dispuesto en la presente decisión para que, en caso de ser procedente, promueva las acciones legales y constitucionales pertinentes para evitar una vulneración de los derechos de la población privada de la libertad.

Conforme a lo expuesto, se revocará parcialmente la decisión impugnada para amparar los derechos fundamentales de todas las personas privadas de la libertad en la ESTACIÓN DE POLICÍA DE SARAVERA, pues la sentencia impugnada comprendió sólo a algunas de ellas, y se modificarán y se adicionarán algunas órdenes allí impartidas en los términos precedentemente señalados.

Radicado: 2023-00375-01
Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
Accionada: Inpec y otros
Accionantes: José Luis Lasso Fontecha en representación de las personas privadas
de la libertad en el municipio de Saravena

Sin necesidad de más consideraciones, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Arauca, Sala Única de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: MODIFICAR el numeral primero de la decisión adoptada el 29 de junio de 2023 por el Juzgado Promiscuo de Familia de Saravena, para en su lugar amparar los derechos fundamentales de todas las personas privadas de la libertad en la estación de policía del municipio de Saravena.

SEGUNDO: MODIFICAR los numerales segundo y tercero del fallo impugnado, de conformidad con lo expuesto en las consideraciones de esta decisión, para ordenar lo siguiente:

2.1. ORDENAR el traslado al ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE MEDIANA SEGURIDAD Y CARCELARIO (EPMSC) de Arauca de la población reclusa en la ESTACIÓN DE POLICÍA DE SARAVERA aplicando para ello como criterios de priorización, la división de los grupos poblacionales así: (i) los que tienen cupo asignado en un establecimiento penitenciario o carcelario sin que hayan sido trasladados, y; (ii) quienes tienen sentencia condenatoria. Los primeros serán trasladados en un término de cinco (5) días, los segundos en un término veinte (20) días.

Igualmente, se deberá tener como criterio de priorización después de los mencionados en el párrafo anterior, los siguientes: (i) quienes se encuentren con afectaciones en su salud; (ii) los que presenten alguna situación de discapacidad; (iii) los adultos mayores y, (iv) los restantes, en orden de mayor a menor tiempo de detención en los centros transitorios de reclusión.

2.2. ORDENAR al INPEC, a la ESTACIÓN DE POLICÍA DE SARAVERA, a la ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE SARAVERA y a la GOBERNACIÓN DE ARAUCA, que de forma mancomunada en lo que a cada uno corresponde, adelanten las gestiones y/o trámites tendientes a materializar los traslados de las personas de las que trata esta acción de tutela al ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE MEDIANA SEGURIDAD Y CARCELARIO (EPMSC) de Arauca, o a los ubicados en departamentos aledaños, para que en condiciones dignas y de

acuerdo con la Constitución y la Ley puedan permanecer hasta que la autoridad judicial competente disponga su libertad, en un término máximo de 60 días.

TERCERO: ADICIONAR la sentencia impugnada en el sentido de:

3.1. ORDENAR a la ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE SARAVERA que con el apoyo de la USPEC, el INPEC y el DEPARTAMENTO DE ARAUCA, mientras se adoptan las medidas a largo plazo definidas en la Sentencia SU-122 de 2022 y dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación del fallo de tutela, adquiera a cualquier título y adecúe inmuebles que cumplan con las condiciones mínimas de seguridad y de subsistencia digna y humana, para la reclusión transitoria de los internos que, a pesar de habersele resuelto su situación con medida de aseguramiento de detención intramural, pasadas treinta y seis (36) horas luego de su ingreso a los establecimientos de detención transitoria, no puedan ser trasladados de inmediato al EPMSC de Arauca u otro establecimiento carcelario o penitenciario a cargo del INPEC donde cumplan la medida de aseguramiento.

3.2. ORDENAR al INPEC para que dentro del término máximo de las treinta y seis (36) horas, contadas a partir de la notificación de la presente decisión, realice el traslado al lugar de residencia de quienes se encuentren en la estación de policía de Saravena y judicialmente se les haya otorgado detención o prisión domiciliaria, para lo que deberá implementar un plan de contingencia a fin agotar los trámites administrativos.

A partir de la notificación de este fallo, el INPEC deberá seguir trasladando a sus domicilios los detenidos que a futuro sean cobijados con esa modalidad de privación de la libertad, lo que se llevará a cabo de manera inmediata, es decir, una vez el juez en la audiencia correspondiente disponga la medida de aseguramiento de detención preventiva en el lugar de residencia del imputado o la sustituya por esta o, si es el caso, otorgue la prisión domiciliaria. La reseña biométrica y demás trámites administrativos para hacer efectiva la medida deben adelantarse en la misma sede donde se encuentre la persona y se procederá a conducir al detenido hasta el lugar domiciliario donde se hará efectiva su privación de la libertad, sin que para ese efecto pueda ser llevado a ningún centro carcelario, estación de policía o centro de tránsito.

En ningún caso la ejecución de la detención domiciliaria podrá quedar supeditada a la existencia de mecanismo de control y vigilancia electrónica (*brzalete electrónico*).

La persona que no cuenta con un domicilio definido o con arraigo familiar o social y, en su caso particular, se le haya otorgado la detención o la prisión domiciliaria, se le deberá aplicar lo establecido en el artículo 23 A de la Ley 65 de 1993 (adicionado por el art. 15 de la Ley 1709 de 2014) y ser trasladado a los centros de arraigo transitorio. De no existir estos centros se ordena a la GOBERNACIÓN DE ARAUCA y la ALCALDÍA DE SARAVERA crearlos en un término no superior a tres (3) meses.

3.3. ORDENAR a la ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE ARAUCA y a la GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE ARAUCA que, dentro de los 15 días siguientes a la notificación de esta sentencia, verifiquen el régimen de afiliación o aseguramiento en salud en el que se encuentra cada persona detenida preventivamente en la estación de policía de Saravena, su estado de salud y los servicios, insumos y tecnologías que requieren para el tratamiento de sus enfermedades, especialmente de quienes reporten al momento enfermedades huérfanas, crónicas, congénitas, degenerativas, se encuentren en condición de discapacidad, etc.

Deberán, también, garantizar la afiliación en salud y reportar las novedades que correspondan, según el caso, así como gestionar la atención en salud y garantizar los traslados necesarios para la correcta, pronta y continua prestación de los servicios requeridos por las personas privadas de la libertad, en calidad de procesadas, dentro de la estación de policía de Saravena, para lo cual están obligados a establecer y mantener una ruta integral de atención en salud que abarque los componentes de prevención, atención, detección, diagnóstico y tratamiento.

3.3.1. ORDENAR al INPEC, a la USPEC y a la ALCALDÍA DE SARAVERA, que de manera coordinada y dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, pongan a disposición de las personas detenidas en la Estación de Policía de Saravena, colchonetas, almohadas, cobijas, y kits de aseo con la periodicidad que sea necesaria y, además, garanticen una cantidad razonable de baterías sanitarias en óptimo estado de funcionamiento. A futuro, una vez se surta la notificación de esta decisión, se deberá entregar la misma provisión a las personas desde su ingreso a dicha Estación de Policía.

3.3.2. ORDENAR al INPEC, a la POLICÍA MUNICIPAL DE SARAVERA y a la ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE SARAVERA que, en un término no superior a las cuarenta y ocho horas (48) contados a partir de la notificación de esta providencia, coordinen y realicen brigadas de salud e higiene, las que se llevarán a cabo cada treinta (30) días para la población privada de la libertad en la Estación de Policía de esa municipalidad, en las que sean valorados por medicina

general, suministrando los medicamentos y demás elementos y servicios que prescriba el profesional de la salud.

Así mismo, se debe garantizar el traslado inmediato a centros de salud, bajo custodia del INPEC, de las personas que por su estado de salud o enfermedad grave requieran atención urgente y que no sea posible dispensarla en el lugar de reclusión. Una vez sea controlada la urgencia médica, los detenidos serán regresados al establecimiento de origen.

En relación con las personas en quienes se advierta la presencia de trastornos psíquicos y mentales, conforme lo prevé el artículo 45 de la Ley 1709 de 2014, se remitirán para valoración psiquiátrica y se comunicará al juez que corresponda con el fin que imparta orden de traslado a uno de los establecimientos de que trata el artículo 24 de la Ley 65 de 1993, si la enfermedad es incompatible con la privación de la libertad en un establecimiento penitenciario o carcelario.

3.4. ORDENAR al INPEC, la USPEC, FOMBISOL y SCHOOL DISTRIBUCIONES que, de manera coordinada, adopten las medidas necesarias para que, **de inmediato**, los alimentos cumplan con los criterios de calidad y cantidad necesarios para asegurar la suficiente y balanceada nutrición de las personas privadas de la libertad en la estación de policía de Saravena.

Las medidas adoptadas serán presentadas ante el Defensor Delegado para la Política Criminal y Penitenciaria y el Personero de Saravena, en una mesa de trabajo a celebrarse dentro de los 10 días siguientes a la notificación de esta sentencia, incluyendo dentro del plan de acción los reparos y observaciones realizados por estos funcionarios o sus delegados.

La citada mesa de trabajo sesionará cada 15 días, hasta tanto se dé cabal cumplimiento a las órdenes aquí impartidas, para verificar que la ejecución del contrato de suministro de alimentos no tenga interrupciones y se realice conforme a los estándares aplicados por la USPEC.

El Comandante de la Estación de Policía de Saravena reportará periódicamente a la citada mesa de trabajo las vicisitudes que se presenten en el suministro de los alimentos, o cuando la situación de urgencia lo amerite, con el fin de evitar las situaciones de que da cuenta la solicitud de amparo. La presente decisión se notificará al Defensor Delegado para la Política Criminal y Penitenciaria.

*Radicado: 2023-00375-01
Acción de tutela – 2ª instancia-Impugnación
Accionada: Inpec y otros
Accionantes: José Luis Lasso Fontecha en representación de las personas privadas
de la libertad en el municipio de Saravena*

CUARTO: COMUNICAR el contenido de la presente acción de tutela a la Sala Especial de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional Penitenciario y Carcelario y en Centros de Detención Transitoria de la Corte Constitucional, para los fines que estimen pertinentes dentro del ámbito de sus competencias.

QUINTO: NOTIFÍQUESE el presente fallo a las partes por el medio más expedito y eficaz.

SEXTO: ENVÍESE el presente fallo a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



MATILDE LEMOS SANMARTÍN
Magistrada ponente



ELVA NELLY CAMACHO RAMÍREZ
Magistrada

LAURA JULIANA TAFURT RICO
Magistrada
(En comisión de servicios)