TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE
Sincelejo, treinta (30) de junio de dos mil dieciséis (2016)

SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Magistrado Ponente: CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS

ACCIÓN:	TUTELA
ACCIONANTE:	JORGE LUIS ANÍBAL OSPINO
ACCIONADO:	INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO "INPEC" Y OTROS
RADICADO:	70001-23-33-000-**2016-00171**-00
INSTANCIA:	PRIMERA

TEMA: FALLAS ESTRUCTURALES Y PROBLEMÁTICA DE LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS-ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL-REITERACIÓN JURISPRUDENCIAL.

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede esta Corporación dentro del término legal, a resolver en primera instancia, la acción de tutela de la referencia promovida por el señor JORGE LUIS ANIBAL OSPINO en representación de la ASOCIACIÓN SINDICAL DE SERVIDORES PÚBLICOS DEL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO COLOMBIANO –UTP Seccional Sincelejo-Sucre, por la presunta vulneración del derecho fundamental al debido proceso y acceso a la administración de justicia

1. ANTECEDENTES

1.1. Partes.

Accionante: ASOCIACIÓN SINDICAL DE SERVIDORES PÚBLICOS DEL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO COLOMBIANO –UTP Seccional Sincelejo-Sucre.

Accionados: INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO –INPEC– ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE MEDIANA SEGURIDAD Y CARCELARIO DE SINCELEJO "LA VEGA"-LA UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS –USPEC– los MUNICIPIOS DE: SINCELEJO, COROZAL, SAN MARCOS, SINCÉ, SANTIAGO DE TOLU, TOLUVIEJO, PALMITOS, SAN ONOFRE, MAJAGUAL, SAN JUAN DE BETULIA, SUCRE-SUCRE, SAN BENITO ABAD,

MORROA, OVEJAS, SAMPUES, GALERAS, CAIMITO, SAN PEDRO, CHALAN, COLOSÓ, PALMITO, GUARANDA, LA UNIÓN, EL ROBLE, BUENA VISTA, COVEÑAS-DEPARTAMENTO DE SUCRE-LA ARL POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A.-MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO.

1.2. La solicitud de tutela.

Como **fundamentos fácticos** relevantes resume la Sala los siguientes:

Expone el demandante que, actualmente laboran en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Sincelejo (EPMSC SINCELEJO) 94 miembros de Custodia y Vigilancia divididos en dos compañías de vigilancia y una que cumple funciones administrativas, 15 funcionarios Administrativos, 6 Auxiliares bachilleres.

Aduce que, a la fecha existen 1210 internos intramural en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Sincelejo distribuidos en 778 sindicados y 432 condenados, y que la capacidad real de albergar internos para este centro de reclusión es de 512, lo que infiere un sobrecupo del 150% aproximadamente.

Sostiene el actor que, es también responsabilidad del INPEC vigilar y custodiar a los sindicados y condenados que se encuentran en prisión y detención domiciliaria que son el total 1544 internos, lo que conlleva a que, el personal de guardia, de funcionarios administrativos, se ven obligados a cumplir extenuantes jornadas laborales que sobrepasan lo reglado en el Código Sustantivo del Trabajo y que suscitan permanente controversia entre los cuadros de mando y los guardianes del INPEC.

Narra el demandante, que se han elevado consultas en el nivel central sobre el horario y la jornada laboral y no se conoce acto administrativo que regle lo anterior, viéndonos expuestos al atropello y a que nuestro descanso sea manejado según el estado de ánimo del jefe inmediato.

Comenta el accionante que, como consecuencia de lo anterior muchos de ellos se encuentran incapacitados, en reubicación laboral aunando más la crisis frente a quienes no padecen patologías laborales.

Expuso que, las instalaciones del centro Penitenciario y Carcelario de Sincelejo tienen capacidad real para albergar 512 internos, cuatro internos por celda en el patio número 4 en este momento habitan en un espacio reducido 7, 8, y hasta 10 internos y en los patios 1,2 y 3 ocho internos por celda en este momento habitan en un espacio reducido, 12,13 y hasta 14 internos violentándose derechos fundamentales.

Afirmó que, la Junta de asignación de patios se ven en la obligación de acomodar dichos internos en estas celdas, e igualmente los días de visita el hacinamiento agrava la situación colocando en grave riesgo la integridad del personal de internos, de visita y de funcionarios, pues la estructura actual debe soportar más de 700 personas que ingresan los domingos, teniendo en cuenta que dicha estructura amenaza ruina, y existen varios pronunciamientos de autoridades judiciales y de organismos de control en este sentido.

Por último señaló, que la sentencia T 153 de 1998 declaró el estado de cosas inconstitucional al interior de los centros carcelarios del país, como consecuencia que la crisis carcelaria.

De conformidad con los fundamentos fácticos expuestos, **solicita la parte accionante que sean tutelados los derechos**: a la vida, igualdad, trabajo digno y seguro, dignidad humana, a la salud en condiciones de higiene y seguridad en el trabajo y al ambiente sano, y como consecuencia:

- Ordenar al INPEC que emita un acto administrativo donde se establezca la jornada laboral de los funcionarios y se exhorte a los directores, oficiales y suboficiales del Centro Penitenciario y Carcelario de Sincelejo, al cumplimiento del mismo e igualmente el respeto al descanso de los funcionarios de ellos y no someterlos a extenuantes jornadas laborales por fuera de la ley.

- Ordenar al INPEC, para que complete la planta de personal de la cárcel de Sincelejo en un número no inferior de 60 unidades por jornada para que se cubran las disponibilidades que permiten garantizar la seguridad al interior y

exterior, la vida e integridad física del personal recluso y la de nosotros mismos e igualmente dar cumplimiento a las órdenes judiciales en el traslado de internos.

- Ordenar al INPEC y a la USPEC, Al INPEC y a la USPEC dotar al EPMSC de Sincelejo de elementos como Vehículos, armamento, chalecos, escáner, detectores de metales, radios de comunicación, tonfas, gases, equipos antimotines y la capacitación de estos, que permitan garantizar la integridad física del personal recluso y al funcionario cumplir los objetivos misionales para los cuales fue contratado como lo son la custodia y vigilancia.

- Ordenar INPEC que proteja los derechos fundamentales de los internos del EPMSC de Sincelejo y la dignidad humana y como consecuencia de ello, se abstenga de recibir internos indiciados, imputados, acusados de todos los lugares por el termino de 3 meses, tiempo en el cual deberá suplir las deficiencias de personal, de equipo, y de horarios del personal de funcionarios, además adelantar las gestiones pertinentes con los organismos de control a fin de verificar la situación de los reos del EPMSC Sincelejo.

- Ordenar al INPEC que proteja la dignidad humana de los internos del EPMSC de Sincelejo e inicie un plan de trasladados de internos condenados hacia otros Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios de la región donde hayan cupos disponibles.

- Ordenar al INPEC y a la USPEC, para que verifique las condiciones de habitabilidad de los internos e internas del EPMSC Sincelejo, las condiciones sanitarias, entre otros, y se comprometa a la construcción de los cupos necesarios para solventar la crisis, además la remodelación, ampliación y refacción del sistema hidráulico sanitario, duchas, y aguas negras, que permitan a los internos mejorar la calidad de vida al interior de las cárceles, de igual forma la habitabilidad del cuerpo de custodia y vigilancia en la modificación, adecuación y construcción de alojamientos para el descanso digno de estos.

- Ordenar a la ARL POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A., adelantar programas de promoción, prevención y recuperación de quienes padecen patologías en torno al estrés y otras derivadas de la actividad laboral de los funcionarios del penal.

- Ordenas a los municipios tutelados y al Departamento de Sucre, se abstenga de aprobar presupuestos que no incluyan las partidas necesarias para el sostenimiento de las cárceles como lo establece el artículo 17 de la ley 65 de 1993 y la sentencia C-471 de 1995.

- Ordenar al INPEC, USPEC, Departamento de Sucre y a los municipios que conforman el Departamento, celebrar convenios interadministrativos de que trata el artículo 19 de la ley 65 de 1993, literales a, b, c y d, declarados exequibles en la sentencia C-471 de 1995, ratificados en la sentencia T-153 de 1998.

1.3. Actuación procesal.

Presentación de la Demanda: 15 de junio de 2016 (fol. 39); inadmisión de la demanda: 16 de junio de 2016 (folio 41-42), subsanación: 23 de junio de 2016 (folio 45 a 141) Admisión de la demanda: 27 de junio de 2016 (fol. 142-144.); Notificación a las partes: 27 de junio de 2016 (fol. 145 a 188).

1.4. Contestación de la acción de tutela por los accionados.

1.4.1. El INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO –INPEC– ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE MEDIANA SEGURIDAD Y CARCELARIO DE SINCELEJO "LA VEGA". (Fols. 193.)

El ente accionado rinde su informe, en el siguiente sentido:

El personal de custodia y vigilancia del EPMSC de Sincelejo consta de 92 Funcionarios del cuerpo de custodia y Vigilancia. El personal administrativo del referido panóptico es de 15 personas.

Que el horario laboral del personal de custodia y vigilancia y personal administrativo del Establecimiento Penitenciario La Vega de Sincelejo, se encuentra reglado por la Ley 65 de 1993 y el Decreto 407 del 20 de febrero de 1994 expedido por el Ministerio de Justicia y del Derecho, normatividad que puede ser verificada en las pagina web de la entidad.

Respecto al estudio técnico solicitado, informa que, el mismo fue realizado por la USPEC y es está la entidad que deberá informar respecto a lo requerido en dicho sentido, que, hoy día el EPMSC de Sincelejo cuenta con 11% internos. Respecto a la solicitud de celdas existentes, cuantos reclusos agrupados por celda, le manifiesto que tal información se puede evidenciar en los anexos que acompañan el informe.

Por último, se informa que cuando se presentan enfermedades infectocontagiosas los reclusos que las padezcan son aislados en áreas como en el taller de confecciones en razón a que el Establecimiento no cuenta con un lugar para ello. Concluye solicitando que se declare la improcedencia de la acción de tutela, en primer lugar porque no se ha vulnerado ni amenazado ningún derecho fundamental con la actuación del INPEC, las cuales se encuentran ajustadas a la normatividad que rige a la entidad, es decir, Ley 65 de 1993, Decreto 407 de 1994 y Ley 1709 de 2014.

1.4.2. **EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO** (folio 223 a 235).

El accionado fundamentó su informe, aduciendo que no existe ninguna amenaza o violación de los derechos fundamentales del accionante respecto a esa entidad, razón por la cual debe declararse su falta de legitimación por pasiva en el trámite de tutela, teniendo en cuenta que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no puede legalmente satisfacer las pretensiones del tutelante porque no determinó ni tiene incidencia en el ejercicio de sus funciones con los hechos que dan origen a la presente acción. Solicitó que se absuelva de la suplicas de la demanda al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Acompañó copia de un fallo de tutela dictado por el Tribunal Superior-Sala Civil Familia-Laboral de Villavicencio de fecha 27 de junio de 2016.

1.4.3. **La UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS –USPEC–** (folio 237 a 240).

A través de escrito fechado 28 de junio de 2016, da respuesta a la tutela, exponiendo el marco normativo que regula las funciones de la USPEC, y argumentando respecto de los elementos solicitados, que las necesidades de los establecimientos recae sobre los Directores de los mismos tal como lo indica el Acuerdo 011 de 1995, " Reglamento General de los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios" el cual no ha sido modificado.

Luego de lo expuesto, solicitó que se declare la improcedencia de la acción de tutela, teniendo en cuenta que existen otros medios de defensa judicial que puede invocar para la protección de sus derechos, además de que existe falta de legitimación en la causa por pasiva de esa institución, como quiera que, dentro de sus funciones otorgadas por el Decreto 4150 de 2011, no se encuentra la de administrar o suministrar personal al INPEC.

1.4.4. MUNICIPIO DE SAN MARCOS (folio 255).

El ente accionado contesta aceptando algunos hechos, y manifestando no constarle otros y solicitando que se denieguen la suplicas de la demanda, al tiempo que agrega que, revisados los expedientes contractuales, se pudo constatar que no existe convenio interadministrativo con el INPEC, por lo que el municipio no está obligado a responder por el pago de sobresueldos y demás obligaciones de los trabajadores del IMPEC.

1.4.5. MUNICIPIO DE SAMPÚES (folio 260).

Rinde su informe, manifestando que dada la condición de ausencia de legitimidad en la causa por pasiva que le asiste solicita desvincular al ente territorial del trámite judicial, con base en que el municipio no tiene injerencia sobre el personal del INPEC, teniendo en cuenta que no son empleadores oficiales de dichos funcionarios.

1.4.6. ARL POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A (folio 262 a 264).

La accionada manifiesta en su escrito que, para la vigencia del año 2016, de acuerdo al cronograma establecido en actividades de promoción y prevención, informa que

los días 12 al 14 de julio de 2016 realizaran capacitaciones a las brigadas de emergencia del establecimiento penitenciario.

Expresó que dicha entidad ha cumplido con sus funciones como administradora de riesgos laborales para evitar accidentes de trabajo y enfermedades laborales realizando actividades de prevención, asesoría y evaluación de riegos profesionales promoviendo y divulgando programas de medicina laboral, higiene industrial, salud ocupacional y seguridad industrial. Solicitó que se declare improcedente la acción de tutela en lo que tiene que ver con la ARL POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A.

1.4.7. **MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ** (folio 285-286).

Manifestó que la presunta violación de los derechos invocados no le es imputable en manera alguna a ese municipio, como quiera que la problemática de los centros penitenciarios no ha podido ser conjurada por los órganos de carácter nacional, quienes tienen la principal responsabilidad sobre el tema.

1.4.8. **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC** (folio 290 a 303).

Mediante escrito allegado el día 29 de junio de 2016, solicitó que se declare la improcedencia de la acción de tutela, por falta de legitimación en la causa por activa, teniendo en cuenta que, el mecanismo tutelar solo cobija en aquellos casos cuando se identifica plenamente las personas a quienes se les está vulnerando los derechos fundamentales, puesto que la acción de tutela es un mecanismo de carácter personal y unipersonal, mas no de carácter general, pues se estaría hablando de otra clase de acción.

1.4.9. **MUNICIPIO DE TULUVIEJO** (folio 303-304).

Manifestó que la presunta violación de los derechos invocados no le es imputable en manera alguna a ese municipio, como quiera que la problemática de los centros penitenciarios no ha podido ser conjurada por los órganos de carácter nacional, quienes tienen la principal responsabilidad sobre el tema.

2. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL.

2.1. Competencia. El Tribunal Administrativo se declaró competente para conocer del asunto de conformidad con lo previsto en el artículo 86 de la Constitución Nacional y el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991.

2.2. Problema jurídico. De conformidad con los antecedentes reconstruidos, el Tribunal considera que en la presente acción de tutela se plantean los siguientes problemas jurídicos.

- ¿Vulneran las autoridades accionadas , los derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana, a la igualdad, a la salud, al trabajo digno y en condiciones de higiene y seguridad adecuadas, y a un ambiente sano, de "todos los funcionarios públicos e internos del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de mediana seguridad de Sincelejo, incluido el personal de guardia y administrativo", debido a las precarias condiciones que se ven en la obligación de soportar a pesar de que tal situación es un asunto estructural y generalizado en los centros penitenciarios y carcelarios del país?

- Se encuentra probada la legitimación por activa de la parte actora para representar los intereses judiciales de la población de reclusos de Establecimiento Penitenciario y Carcelario de mediana seguridad de Sincelejo "La Vega", en el presente trámite constitucional?

- De conformidad con los supuestos de hecho y pretensiones que sustenta la acción de tutela, se considera procedente declarar la persistencia del estado de cosas inconstitucional propuesto por la Corte Constitucional desde el año 1998 a través de la sentencia T-158 de 1998 y que persiste en la actualidad siendo declarado en sus últimos pronunciamientos por medio de las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015 al interior de los Centros Penitenciarios y Carcelarios del país.

2.3. FUNDAMENTOS FÁCTICOS Y JURÍDICOS.

Para absolver el planteamiento anteriormente expuesto, la Sala abordará, los siguientes temas: **(i)** Generalidades de la acción de tutela. Requisitos para su

procedencia; **(ii)** Legitimación en la causa por activa dentro del trámite constitucional de tutela, iii) alcance constitucional y jurisprudencial del trabajo en condiciones dignas y la condición del personal del Inpec de cara a las deficiencias del sistema carcelario y penitenciario en Colombia **(iv)** Relación especial de sujeción en la que se encuentran los internos de los establecimientos penitenciaros **v)** Fallas estructurales y problemática de los establecimientos penitenciarios y carcelarios-estado de cosas inconstitucional-reiteración jurisprudencial, y **vi)** El caso concreto.

2.3.1. GENERALIDADES DE LA ACCIÓN DE TUTELA. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA.

La **TUTELA** es un mecanismo concebido por la Constitución de 1991 para la protección inmediata de los derechos fundamentales de toda persona, cuando estos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de un particular, con las características previstas en el inciso final del artículo 86 de la Carta Política[1] y dentro de los casos descritos en el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, que reglamenta su ejercicio.

La acción de amparo introducida a nuestro ordenamiento jurídico por el artículo 86 de la Constitución Política de 1991, permite que toda persona por sí misma o por quien actúe a su nombre, tenga una acción constitucional para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos previstos en la ley y sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, agregando a renglón seguido que dicha protección consistirá "*en una orden para que aquél respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo*".

[1] "Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.
La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.
Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable"

Según el texto constitucional, para que la protección constitucional en sede de tutela proceda, no basta que se compruebe la vulneración o amenaza de uno o más derechos fundamentales, sino que es indispensable que el solicitante de la tutela no cuente con otro medio de defensa judicial al que pueda acudir para lograr su protección, a no ser que utilice el mecanismo para evitar un perjuicio irremediable[2].

No puede perderse de vista que la acción de tutela es de naturaleza residual y subsidiaria[3] y no está diseñada para reemplazar las acciones o vías judiciales ordinarias a las cuales la persona puede acudir para hacer valer sus derechos. La acción de tutela como mecanismo de protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales debe ser entendida como un instrumento integrado al ordenamiento jurídico, de manera que su efectiva aplicación sólo tiene lugar cuando dentro de los diversos medios que aquél ofrece para la realización de los derechos, no exista alguno que resulte idóneo para proteger instantánea y objetivamente el que aparece vulnerado o es objeto de amenaza.

La doctrina fundada en diversos pronunciamientos de la Corte Constitucional[4], ha señalado que, *"la tutela no remplaza a otros medios de defensa judicial, no los suprime o desplaza, ni compite o alterna con ellos. Basta que exista otro medio de defensa (eficaz e idóneo) para la protección del derecho fundamental, y la tutela es improcedente. La Corte ha dicho desde un comienzo que la acción de tutela no es un mecanismo que sea factible de elegir según la discrecionalidad del interesado, para esquivar el que de modo especifico ha regulado la ley; no se da la concurrencia entre este y la acción de tutela porque siempre prevale, con la excepción dicha –la acción ordinaria.* "[5]

En ese orden se puede igualmente señalar que, la acción de tutela adquiere el carácter subsidiario, con el fin de convertirse en el último recurso orientado a reemplazar los vacíos de defensa que en determinadas circunstancias se presentan y que afectan derechos fundamentales.

---

[2] Corte Constitucional, Sentencia T-983 de 13 de septiembre de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis.
[3] Corte Constitucional, Sentencia T-585 del 29 de julio de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
[4] Ver entre otras, CORTE CONSTITUCIONAL, sentencias C-543 de 1992, T-331 de 1997, T 106 de 1996 y T 119 de 1997.
[5] CORREA HENAO, Néstor Raúl. Derecho procesal de la acción de tutela. Editorial, ediciones jurídicas Ibáñez, Tercera edición 2009. Pág. 84.

En sentencia SU-037 de 2009, la Corte Constitucional reiteró los criterios que ha venido sosteniendo sobre la procedencia de la acción de tutela, así:

> "El principio de subsidiariedad de la tutela aparece claramente expresado en el artículo 86 de la Constitución (…)
>
> Respecto de dicho mandato, ha manifestado la Corte que, en cuanto el ordenamiento jurídico cuenta con un sistema judicial de protección de los derechos constitucionales, incluyendo por supuesto los que tienen la connotación de fundamentales, la procedencia excepcional de la tutela se justifica en razón a la necesidad de preservar el orden regular de competencias asignadas por la ley a las distintas autoridades jurisdiccionales, buscando con ello no solo impedir su paulatina desarticulación sino también garantizar el principio de seguridad jurídica.
> (…)
> Así las cosas, conforme con su diseño constitucional, la tutela fue concebida como una institución procesal dirigida a garantizar 'una protección efectiva y actual, pero supletoria, de los derechos constitucionales fundamentales', razón por la cual no puede ser utilizada como un medio judicial alternativo, adicional o complementario de los establecidos por la ley para la defensa de los derechos, pues con ella no se busca reemplazar los procesos ordinarios o especiales y, menos aún, desconocer los mecanismos dispuestos al interior de estos procesos para controvertir las decisiones que se adopten.
>
> La jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en señalar que, en virtud del principio de subsidiariedad de la tutela, los conflictos jurídicos relacionados con los derechos fundamentales deben ser en principio resueltos por las vías ordinarias (…) y sólo ante la ausencia de dichas vías o cuando las mismas no resultan idóneas para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, resulta admisible acudir a la acción de amparo constitucional.
>
> En efecto, el carácter subsidiario de la acción de tutela impone al interesado la obligación de desplegar todo su actuar dirigido a poner en marcha los medios ordinarios de defensa ofrecidos dentro del ordenamiento jurídico para la protección de sus derechos fundamentales. Tal imperativo constitucional pone de relieve que para acudir a la acción de tutela el peticionario debe haber actuado con diligencia en los procesos y procedimientos ordinarios, pero también que la falta injustificada de agotamiento de los recursos legales deviene en la improcedencia del mecanismo de amparo establecido en el artículo 86 Superior.
>
> Sobre este particular, ha precisado la jurisprudencia que si existiendo el medio judicial de defensa, el interesado deja de acudir a él y, además, pudiendo evitarlo, permite que éste caduque, no podrá posteriormente acudir a la acción de tutela en procura de obtener la protección de un derecho fundamental. En estas circunstancias, la acción de amparo constitucional no podría hacerse valer ni siquiera como mecanismo transitorio de protección, pues tal modalidad procesal se encuentra subordinada al ejercicio de un medio judicial ordinario en cuyo trámite se resuelva definitivamente acerca de la vulneración iusfundamental y a la diligencia del actor para hacer uso oportuno del mismo."

Corolario a lo expuesto, se puede mencionar entonces que es en atención al carácter subsidiario y residual de la acción de tutela, por lo cual le corresponde al juez constitucional determinar su procedencia ya sea para que sea invocado como un mecanismo principal o de modo transitorio, valorando en todo caso la eficacia del otro medio de defensa judicial y la existencia de un perjuicio irremediable tal como lo consagran las normas pertinentes y la jurisprudencia creada respecto al caso.

2.3.2. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA DENTRO DEL TRÁMITE CONSTITUCIONAL DE TUTELA.

De conformidad con el en el artículo 86 de la Carta Política, la acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial subsidiario o residual, para la protección de derechos fundamentales vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, o de los particulares en los casos que señala la ley, exponiendo que cualquier persona sin exclusión podrá interponer tutela, dicha norma es reiterada en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, en el cual también se contempló la posibilidad de la agencia de derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. En este evento, el tercero que agencia derechos ajenos deberá manifestarlo en la solicitud.

Al respecto ha considerado la H. Corte Constitucional.

> "Así, quien sienta realmente amenazado o vulnerado un derecho fundamental, podrá acudir ante un juez de la República, "en todo momento y lugar", procurando obtener la orden para que aquél respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. Teniendo la posibilidad de ser ejercida por toda persona que padezca esa amenaza o vulneración, directamente o por quien actúe a su nombre, existen casos en los cuales la pretensión debe ser rechazada en razón a que el sujeto que la presenta no se encuentra legitimado para hacerlo[6]".

Igualmente es importante traer a colación lo expuesto respecto al tema por esa H. Corporación, visto desde un caso análogo al que hoy nos ocupa:

> "Si bien en principio la legitimación en la causa por activa en los procesos de amparo se predica de los titulares de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados, a partir de las normas de la Constitución y del Decreto 2591 de 1991, la Corporación ha entendido que el ordenamiento jurídico colombiano permite cuatro posibilidades para la promoción de la acción de tutela, a saber: (i) la del ejercicio directo de la acción; (ii) la de su ejercicio por medio de representantes legales (caso, por ejemplo, de los niños, las niñas y los adolescentes, las personas con discapacidad mental, los interdictos y las personas jurídicas); (iii) la de su ejercicio por medio de apoderado judicial (caso en el cual el apoderado debe ostentar la condición de abogado titulado y a la solicitud de amparo debe anexar el poder especial para el caso o en su defecto el poder general respectivo), y (iv) la del ejercicio por medio de agente oficioso"
>
> Si bien el señor Cifuentes Quintana **está legitimado en la causa en la presente acción de tutela para actuar en representación de la Asociación Sindical de Servidores Públicos del Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano –UTP**–, Seccional Itagüí, en razón de cargo de presidente que desempeña, no tiene legitimación para actuar en nombre y/o representación de los funcionarios del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz, del municipio de Itagüí, Antioquia, que no pertenecen a dicha organización sindical, entre ellos, el personal de custodia

[6] CORTE CONSTITUCIONAL. sentencia T-417 de 2013. M.P. NILSON PINILLA PINILLA.

> y vigilancia y el personal administrativo, ni de los reclusos, toda vez que no acredita su condición de apoderado judicial ni actúa como agente oficioso[7]"

Así las cosas, en los términos de la Corte Constitucional, el mandato judicial debidamente otorgado, tiene como principal efecto el de perfeccionar la legitimación en causa por activa[8], siendo esta "*un requisito de procedibilidad imprescindible a la hora de interponer una acción de tutela, de manera que las personas naturales están legitimadas por activa, de manera directa, o a través de sus representantes legales o por agentes oficiosos; mientras que las personas jurídicas están legitimadas por activa exclusivamente a través de su representante legal o apoderado judicial.*"[9]

2.3.3. ALCANCE CONSTITUCIONAL Y JURISPRUDENCIAL DEL TRABAJO EN CONDICIONES DIGNAS Y LA CONDICIÓN DEL PERSONAL DEL INPEC DE CARA A LAS DEFICIENCIAS DEL SISTEMA CARCELARIO Y PENITENCIARIO EN COLOMBIA.

El derecho al trabajo y su protección ha sido definido por mandato constitucional a través del artículo 25 superior, y jurisprudencialmente ha señalado la H. Corte Constitucional que la protección del mismo como garantía iusfundamental, involucra el ejercicio de la actividad productiva tanto del empresario como la del trabajador o del servidor público, y no está circunscrita exclusivamente al derecho a acceder a un empleo sino que, por el contrario, es más amplia e incluye, entre otras, la facultad subjetiva para trabajar en condiciones dignas, para ejercer una labor conforme a los principios mínimos que rigen las relaciones laborales y a obtener la contraprestación acorde con la cantidad y calidad de la labor desempeñada razones que llevaron a que desde el Preámbulo de la Constitución, se le enunciara como uno de los objetivos de la expedición de la Constitución de 1991, el asegurar a las personas la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz. Es decir, el trabajo es un principio fundante del Estado Social de Derecho.

Al respecto expuso la Corte Constitucional:

> "La protección constitucional del trabajo, que involucra el ejercicio de la actividad productiva tanto del empresario como la del trabajador o del servidor público, no está circunscrita exclusivamente al derecho a acceder a un empleo sino que, por el contrario, es más amplia e

[7] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-195 de 2015. M.P. MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
[8] Sentencia T-552 de 2006.
[9] Sentencia T-889 de 2013.

incluye, entre otras, **la facultad subjetiva para trabajar en condiciones dignas, para ejercer una labor conforme a los principios mínimos que rigen las relaciones laborales** y a obtener la contraprestación acorde con la cantidad y calidad de la labor desempeñada. Desde el Preámbulo de la Constitución, se enuncia como uno de los objetivos de la expedición de la Constitución de 1991, el asegurar a las personas la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz. Es decir, el trabajo es un principio fundante del Estado Social de Derecho. Es por ello que desde las primeras decisiones de la Corte Constitucional se ha considerado que "Cuando el Constituyente de 1991 decidió garantizar un orden político, económico y social justo e hizo del trabajo requisito indispensable del Estado, quiso significar con ello que la materia laboral, en sus diversas manifestaciones, no puede estar ausente en la construcción de la nueva legalidad". Lo anterior implica entonces que dentro de la nueva concepción del Estado como Social de Derecho, debe entenderse la consagración constitucional del trabajo no sólo como factor básico de la organización social sino como principio axiológico de la Carta. El artículo 25 de la Constitución Política dispone que "El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas." También varias de sus disposiciones de la Constitución reflejan una protección reforzada al trabajo[10]".

Así las cosas se puede entender que, el trabajo es un principio rector del ordenamiento jurídico que informa la estructura Social del Estado y que, al mismo tiempo, limita la libertad de configuración normativa del legislador porque impone un conjunto de reglas mínimas laborales que deben ser respetadas por la ley en todas las circunstancias, el trabajo es un derecho y un deber social que goza, de una parte, de un núcleo de protección subjetiva e inmediata que le otorga carácter de fundamental y, de otra, de contenidos de desarrollo progresivo como derecho económico y social, por lo cual debe ser prestado en condiciones de dignidad, precisamente por ese carácter subjetivo que lleva implícito para la debida prestación de la labor encomendad.

En lo que respecta a la prestación del servicio del personal perteneciente al INPEC, es importante mencionar que su reglamentación se encuentra establecida en las Leyes 65 de 1993, 1709 de 2014 y de manera particular a través del Decreto 407 de 1999. En dicha norma se establece que *"la naturaleza del servicio penitenciario y carcelario es preventiva, educativa y social para los reclusos y de apoyo a las autoridades penitenciarias y carcelarias para el cometido de sus fines".*

En relación con el Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria, se establece que este es un servicio público *"cuya misión es la de mantener y garantizar el orden, la seguridad, la disciplina y los programas de resocialización en los centros de reclusión, la custodia y vigilancia de los internos, la protección de sus derechos*

[10] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-593 de 2014. M.P. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB.

fundamentales y otras garantías consagradas en la Constitución Política, en pactos, tratados y convenios internacionales de Derechos Humanos, suscritos y ratificados por Colombia y en general asegurar el normal desarrollo de las actividades en los centros de reclusión".

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

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

Por último, es menester para esta Corporación, señalar de manera específica que, existe una clara obligación por parte de las autoridades del Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario de ofrecer y llevar a cabo capacitaciones para el mejoramiento del servicio. Este deber se encuentra consagrado como un derecho de los servidores del INPEC toda vez que se establece que estos recibirán formación, capacitación, complementación, actualización y especialización en la Escuela Penitenciaria Nacional. Para cumplir con dicho objetivo se autoriza al INPEC *"para establecer centros docentes en los Departamentos que estime necesarios para estos fines. Así mismo, firmar convenios con instituciones similares extranjeras, previa autorización del Consejo Directivo, para que sus miembros adelanten dichos cursos*". Las capacitaciones que se adelanten tienen el deber legal de incluir la formación conducente a la debida promoción y garantía de los derechos humanos dentro del tratamiento penitenciario y carcelario. Esta obligación es de especial relevancia en tanto en la correcta formación de los funcionarios del INPEC se

cumple con uno de los objetivos principales del Sistema Penitenciario y Carcelario el cual es la garantía de los derechos fundamentales de los reclusos y en especial la vida digna de los mismos.

Ahora bien, lo anterior, toma importancia a la hora de analizar en conjunto la gravedad y as deficiencias que atraviesa el sistema penitenciario en Colombia, pues de antaño se conoce las fallas estructurales que han sido catalogadas como contrarias a la constitución de 1991, al punto que, ha sido objeto de múltiples pronunciamientos y órdenes por parte de la máxima autoridad en lo constitucional.

La Corte Constitucional mediante la sentencia T-153 de 1998 en un primer antecedente del tema, declaró el estado de cosas inconstitucional luego de verificar la difícil situación de las cárceles colombianas en las que a causa de un sinnúmero de problemas estructurales se ocasiona la vulneración de los derechos fundamentales de los internos. En dicha providencia se afirmó:

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

La Corte Constitucional ha llegado a la conclusión de que, el régimen carcelario se encuentra fundado bajo cuatro principios fundamentales: (i) la legalidad; (ii) la igualdad; (iii) el enfoque diferencial; y (iv) **la dignidad humana**. Se pretende que el buen funcionamiento, la administración, control y vigilancia del sistema penitenciario guiado por la prohibición de discriminación.

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

La custodia y vigilancia externa de estos establecimientos estará a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), y la construcción de los mismos estará a cargo de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios. Igualmente el artículo 34 de la mencionada ley establece que, la USPEC, previo concepto del INPEC, elaborará un manual de construcciones con las debidas especificaciones, según su clasificación legal y niveles de seguridad, efectividad y dignidad de su cometido, detención, resocialización o rehabilitación; el clima y terreno de su ubicación, su capacidad, espacios de alojamiento, trabajo, educación, recreación, materiales indicados y cuanto se requiera para el control económico y el acierto estructural y funcional de estas edificaciones[11].

Ahora bien, traído lo anterior al caso de marras, es importante señalar uno de los pronunciamientos más recientes de la jurisprudencia constitucional relacionada con un tema similar al que estudia la Sala en esta oportunidad, expresó la Corte[12]:

> **" 6. Las actuales condiciones laborales que están obligados a soportar los funcionarios del EPC La Paz, incluidos el personal de custodia y vigilancia y el personal administrativo, vulneran el derecho fundamental al trabajo en condiciones dignas y justas…**
>
> (..).
> La Sala comienza por señalar que la jornada laboral de los funcionarios del INPEC obedece a reglas especiales, en las que, a cambio de un turno extendido se les otorga un sobresueldo[116]. No le corresponde en esta oportunidad pronunciarse sobre esta modalidad de trabajo, pero sí debe advertir que si el Legislador crea una excepción a la jornada máxima de trabajo, esta debe ser leída de forma restringida, y aplicada rigurosamente. El representante de la asociación accionante afirma que en la actualidad la jornada laboral del personal de custodia y vigilancia es incumplida. Como las entidades demandadas guardaron silencio al respecto, conforme al artículo 20 del Decreto 2591 de 1991[117], existe una presunción de veracidad que la Sala no puede desconocer. Asimismo, la regulación legal de la jornada de trabajo del Cuerpo de Custodia y Vigilancia y el hacinamiento operan como elementos de juicio tendientes a confirmar su posición.
>
> **Una vez más, los datos objetivos sobre el hacinamiento del EPC La Paz y la desproporción entre el Cuerpo de Custodia y Vigilancia y los internos, permiten inferir la existencia de una amenaza a la seguridad de los funcionarios, los internos y los visitantes**. Materialmente, resulta imposible que una persona tenga la obligación de velar por siete (7) o más internos[119], en un contexto de condiciones de vida difíciles y, por lo tanto, potencialmente generador de conflictos. El bajo número de personal de custodia y vigilancia no solo preocupa por la imposibilidad para controlar esos conflictos, sino también por la necesidad de que el trabajo sea desarrollado en condiciones de dignidad y respeto hacia las personas privadas de la libertad.
>
> Conforme con lo señalado en el artículo 92 del Acuerdo 0011 de 1995, "por el cual se expide el Reglamento General al cual se sujetarán los reglamentos internos de los Establecimientos

[11] Este tema fue desarrollado de manera específica en la sentencia T-149 de 2014.M.P MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.
[12] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-195 del 17 de abril de 2015.M.P. MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Penitenciarios y Carcelarios", es responsabilidad de todo director velar por la seguridad física de las instalaciones a su cargo. Así, el artículo 94 ibíd., prevé la realización y revisión de estudios de seguridad una vez al año. En este orden de ideas, la Sala exhortará al Director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz de Itagüí, para que realice o actualice el Estudio de Seguridad en dicho centro de reclusión, y gestione su implementación.

Teniendo en cuenta que es obligación del Estado disponer de centros de reclusión que cuenten con una infraestructura adecuada que cumpla con los estándares nacionales e internacionales para ser habitados por la población que se encuentra privada de la libertad y los funcionarios del INPEC, que ofrezca acceso a servicios públicos básicos, y que no atente contra la vida, la integridad física o la salud de los internos, los funcionarios y los visitantes; la Sala le ordenará al IMPEC, a la USPEC y al Director del EPC La Paz, que verifiquen las condiciones de habitabilidad, sanitarias y de funcionamiento de las instalaciones del centro de reclusión; elaboren un plan de refacción, mantenimiento y adecuación que establezca una gradación que priorice el cubrimiento de las necesidades más urgentes, y gestionen los recursos presupuestales requeridos.
(…)

Llama la atención de la Sala la forma en que se están cumpliendo los deberes de custodia y vigilancia en el EPC La Paz, si no se cuenta con la dotación adecuada de vehículos y elementos de intendencia, ni con la capacitación y el re-entrenamiento del personal en técnicas penitenciarias y carcelarias, máxime si se tiene en consideración que la función penitenciaria constituye un servicio social de gran importancia y cuidado, que exige que el personal, en el curso de su carrera, mantenga y mejore sus conocimientos y su capacidad profesional siguiendo cursos de perfeccionamiento que deben ser programados periódicamente, y cuente con un entrenamiento físico especial permanente para el cumplimiento efectivo de las tareas de seguridad y vigilancia. Esta situación, que puede poner en riesgo derechos fundamentales como la vida y la integridad personal de los internos, los funcionarios y los visitantes del establecimiento, como de los detenidos y condenados que se encuentran en prisión y detención domiciliaria, debe ser examinada con sumo cuidado por el Director del EPC La Paz, el INPEC y la USPEC en atención a las funciones que les corresponde."

De lo anteriormente expuesto, se puede concluir que, existe una clara obligación Estatal de especial relevancia en tanto en la correcta formación, de los funcionarios del INPEC, teniendo en cuenta que uno de los objetivos principales del Sistema Penitenciario y Carcelario es la garantía de los derechos fundamentales tanto de los reclusos como para los funcionarios que se encargan de la labor de custodia, para lo cual, deben estar provistos de las adecuadas herramientas, y de los estándares mínimos para la óptima prestación del servicio, adecuando los centros de reclusión para que cuenten con una infraestructura adecuada que cumpla con los estándares nacionales e internacionales para ser habitados por la población que se encuentra privada de la libertad y los funcionarios del INPEC, y la viabilidad de acceso a servicios públicos básicos, que no atente contra la vida, la integridad física o la salud de los internos, los funcionarios y los visitantes.

2.3.4. RELACIÓN ESPECIAL DE SUJECIÓN EN LA QUE SE ENCUENTRAN LOS INTERNOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIAROS.

La Honorable Corte Constitucional, a través de sus pronunciamientos, ha desarrollado la noción de relaciones especiales de sujeción, como la inserción del administrado en la esfera organizativa de la Administración, en la cual el interno queda sometido a un régimen jurídico particular, con un especial tratamiento de la libertad y de los derechos fundamentales, asumiendo el establecimiento penitenciario una posición jerárquica superior respecto del ciudadano o administrado.

Para determinar el alcance de los derechos y deberes entre los internos y las autoridades carcelarias, es importante aclarar que el resultado de dicha inserción o acercamiento del administrado a los reglamentos de la organización de la Administración, implica el sometimiento dentro de los fines constitucionales a un régimen jurídico especial y más estricto, respecto de aquél que cobija a quienes no están vinculados por dichas relaciones especiales.

La máxima autoridad Constitucional en sentencia T-881 de 2002, afirmó que entre las consecuencias jurídicas más importantes de la existencia de las relaciones especiales de sujeción se encuentran: (i) la posibilidad de limitar el ejercicio de algunos derechos fundamentales de los reclusos (intimidad, reunión, trabajo, educación); (ii) la imposibilidad de limitar el ejercicio de algunos derechos fundamentales (vida, dignidad humana, libertad de cultos, debido proceso, habeas data, entre otros); (iii) el deber positivo[13] en cabeza del Estado de asegurar el goce efectivo tanto de los derechos no fundamentales como de los fundamentales, en la parte que no sea objeto de limitación cuando la misma procede, y en su integridad frente a los demás, debido a la especial situación de indefensión o de debilidad manifiesta en la que se encuentran los reclusos; (iv) El deber positivo[14] en cabeza del Estado de asegurar todas las condiciones necesarias[15] que permitan a su vez condiciones adecuadas para la efectiva resocialización[16] de los reclusos.

---

[13] [Cita del aparte trascrito] Sobre el contenido de este deber positivo ver la sentencia T-153 de 1998.
[14] [Cita del aparte trascrito] Sobre el énfasis en el deber positivo en cabeza del Estado, véase las sentencias T-714 de 1996 y T-153 de 1998.
[15] [Cita del aparte trascrito] Responsabilidad del Estado que se concreta en la obligación de velar por la seguridad de los reclusos en el perímetro carcelario y en la obligación de garantizar condiciones de vida adecuadas a los reclusos, así en la Sentencia T-522 de 1992.
[16] [Cita del aparte trascrito] La posibilidad de reinserción social depende en buena medida de la eficacia del derecho de los reclusos

Por lo tanto, el Estado dentro del marco de la relación especial de sujeción en que se encuentra frente a los ciudadanos, que por medio de sus conductas infringieron normas penales, le surgen verdaderos deberes jurídicos y positivos para limitar ciertos derechos fundamentales, en aras de obtener la resocialización de los administrados. Igualmente el Estado se encuentra en el importante deber de no limitar ciertos derechos fundamentales que buscan proteger la dignidad del individuo.

En relación a lo dicho, la Honorable Corte Constitucional en sentencia T-126 de 2009 Magistrado Ponente Humberto Antonio Sierra Porto contempló lo siguiente:

> "Adicionalmente, esta Corporación ha precisado un contenido mínimo de las obligaciones que surgen para el Estado en relación con los internos, de acuerdo con las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobado por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977[17]. Sobre este particular resulta relevante, como lo tuvo en cuenta la Corte en la sentencia T-851/04, lo indicado por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas al resolver el caso Mukong contra Camerún, en donde se establecieron los requisitos mínimos que deben ser garantizados a las personas privadas de la libertad al margen de las limitaciones económicas que pueden hacer difícil su cumplimiento[18]. Esta misma decisión consideró que, con base en las reglas 10, 12, 17, 19 y 20 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, podían identificarse los contenidos que deben garantizarse ineludiblemente por los Estados al margen de su nivel de desarrollo, así:
>
> "(i) el derecho de los reclusos a ser ubicados en locales higiénicos y dignos[19], (ii) el derecho de los reclusos a contar con instalaciones sanitarias adecuadas a sus necesidades y al decoro mínimo propio de su dignidad humana[20], (iii) el derecho de los reclusos a recibir ropa digna para su vestido personal[21], (iv) el derecho de los reclusos a tener una cama individual con su ropa de cama correspondiente en condiciones higiénicas[22], y (v) el

---

a contar con centros carcelarios adecuados, este derecho encuentra el fundamento de su validez en el derecho a la dignidad y en el principio del Estado social de derecho, así en sentencia T-153 de 1998.

[17] Entre otros casos, se ha hecho referencia a este referente normativo en las siguientes sentencias: T-153 de 1998 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz); T-1030 de 2003 (MP Clara Inés Vargas Hernández); T-851 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-317 de 2006 y T-793 de 2008.

[18] Al respecto el Comité señaló: *"todo recluso debe disponer de una superficie y un volumen de aire mínimos, de instalaciones sanitarias adecuadas, de prendas que no deberán ser en modo alguno degradantes ni humillantes, de una cama individual y de una alimentación cuyo valor nutritivo sea suficiente para el mantenimiento de su salud y de sus fuerzas. Debe hacerse notar que son estos requisitos mínimos, que en opinión del Comité, deben cumplirse siempre, aunque consideraciones económicas o presupuestarias puedan hacer difícil el cumplimiento de esas obligaciones".*

[19] Reglas mínimas para el tratamiento de los Reclusos, No. 10: "Los locales destinados a los reclusos y especialmente a aquellos que se destinan al alojamiento de los reclusos durante la noche, deberán satisfacer las exigencias de la higiene, habida cuenta del clima, particularmente en lo que concierne al volumen de aire, superficie mínima, alumbrado, calefacción y ventilación."

[20] Reglas mínimas para el tratamiento de los Reclusos, No. 12: "Las instalaciones sanitarias deberán ser adecuadas para que el recluso pueda satisfacer sus necesidades naturales en el momento oportuno, en forma aseada y decente."

[21] Reglas mínimas para el tratamiento de los Reclusos, No. 17. "1) Todo recluso a quien no se permita vestir sus propias prendas recibirá las apropiadas al clima y suficientes para mantenerle en buena salud. Dichas prendas no deberán ser en modo alguno degradantes ni humillantes. 2) Todas las prendas deberán estar limpias y mantenidas en buen estado. La ropa interior se cambiará y lavará con la frecuencia necesaria para mantener la higiene. 3) En circunstancias excepcionales, cuando el recluso se aleje del establecimiento para fines autorizados, se le permitirá que use sus propias prendas o vestidos que no llamen la atención."

[22] Reglas mínimas para el tratamiento de los Reclusos, No. 19: "Cada recluso dispondrá, en conformidad con los usos locales o nacionales, de una cama individual y de ropa de cama individual suficiente, mantenida convenientemente y mudada con regularidad a fin de asegurar su limpieza."

derecho de los reclusos a contar con alimentación y agua potable suficientes y adecuadas[23]."[24]

En el mismo sentido, "la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha añadido a la anterior enumeración de los mínimos a satisfacer por los Estados, aquellos contenidos en las reglas Nos. 11, 15, 21, 24, 25, 31, 40 y 41 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas[25], que se refieren en su orden a, (vi) la adecuada iluminación y ventilación del sitio de reclusión[26], (vii) la provisión de los implementos necesarios para el debido aseo personal de los presos[27], (viii) el derecho de los reclusos a practicar, cuando ello sea posible, un ejercicio diariamente al aire libre[28], (ix) el derecho de los reclusos a ser examinados por médicos a su ingreso al establecimiento y cuando así se requiera[29], (x) el derecho de los reclusos a recibir atención médica constante y diligente[30], (xi) la prohibición de las penas corporales y demás penas crueles, inhumanas o degradantes[31], (xii) el derecho de los reclusos a acceder a material de lectura[32], y (xiii) los derechos religiosos de los reclusos[33]."[34]

Los establecimientos carcelarios, al momento de entrar a limitar ciertos derechos fundamentales de los internos en virtud de la relación de sujeción especial, deben desarrollar sus actuaciones dentro de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, en procura del cumplimiento de las condiciones necesarias para que el individuo lleve una vida digna y pueda lograr la resocialización. Sobre este

---

[23] Reglas mínimas para el tratamiento de los Reclusos, No. 20: "1) Todo recluso recibirá de la administración, a las horas acostumbradas, una alimentación de buena calidad, bien preparada y servida, cuyo valor nutritivo sea suficiente para el mantenimiento de su salud y de sus fuerzas. 2) Todo recluso deberá tener la posibilidad de proveerse de agua potable cuando la necesite."

[24] *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencia T-851/04.

[25] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, casos de Thomas (J) contra Jamaica, párrafo 133, 2001; Baptiste contra Grenada, parrafo 136, 2000; Knights contra Grenada, párrafo 127, 2001; y Edwards contra Barbados, párrafo 195, 2001.

[26] Reglas mínimas para el tratamiento de los Reclusos, No. 11: "En todo local donde los reclusos tengan que vivir o trabajar: a) Las ventanas tendrán que ser suficientemente grandes para que el recluso pueda leer y trabajar con luz natural; y deberán estar dispuestas de manera que pueda entrar aire fresco, haya o no ventilación artificial; b) La luz artificial tendrá que ser suficiente para que el recluso pueda leer y trabajar sin perjuicio de su vista."

[27] Reglas mínimas para el tratamiento de los Reclusos, No. 15: "Se exigirá de los reclusos aseo personal y a tal efecto dispondrán de agua y de los artículos de aseo indispensables para su salud y limpieza."

[28] Reglas mínimas para el tratamiento de los Reclusos, No. 21: "1) El recluso que no se ocupe de un trabajo al aire libre deberá disponer, si el tiempo lo permite, de una hora al día por lo menos de ejercicio físico adecuado al aire libre. 2) Los reclusos jóvenes y otros cuya edad y condición física lo permitan, recibirán durante el período reservado al ejercicio una educación física y recreativa. Para ello, se pondrá a su disposición el terreno, las instalaciones y el equipo necesario."

[29] Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, No. 24: "El médico deberá examinar a cada recluso tan pronto sea posible después de su ingreso y ulteriormente tan a menudo como sea necesario, en particular para determinar la existencia de una enfermedad física o mental, tomar en su caso las medidas necesarias; asegurar el aislamiento de los reclusos sospechosos de sufrir enfermedades infecciosas o contagiosas; señalar las deficiencias físicas y mentales que puedan constituir un obstáculo para la readaptación, y determinar la capacidad física de cada recluso para el trabajo. (...)"

[30] Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, No. 25: "1) El médico estará de velar por la salud física y mental de los reclusos. Deberá visitar diariamente a todos los reclusos enfermos, a todos los que se quejen de estar enfermos y a todos aquellos sobre los cuales se llame su atención. 2) El médico presentará un informe al director cada vez que estime que la salud física o mental de un recluso haya sido o pueda ser afectada por la prolongación, o por una modalidad cualquiera de la reclusión."

[31] Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, No. 31: "Las penas corporales, encierro en celda oscura, así como toda sanción cruel, inhumana o degradante quedarán completamente prohibidas como sanciones disciplinarias."

[32] Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, No. 40: "Cada establecimiento deberá tener una biblioteca para el uso de todas las categorías de reclusos, suficientemente provista de libros instructivos y recreativos. Deberá instarse a los reclusos a que se sirvan de la biblioteca lo más posible."

[33] Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, No. 41: "1) Si el establecimiento contiene un número suficiente de reclusos que pertenezcan a una misma religión, se nombrará o admitirá un representante autorizado de ese culto. Cuando el número de reclusos lo justifique, y las circunstancias lo permitan, dicho representante deberá prestar servicio con carácter continuo. 2) El representante autorizado nombrado o admitido conforme al párrafo 1 deberá ser autorizado para organizar periódicamente servicios religiosos y efectuar, cada vez que corresponda, visitas pastorales particulares a los reclusos de su religión. 3) Nunca se negará a un recluso el derecho de comunicarse con el representante autorizado de una religión. Y, a la inversa, cuando un recluso se oponga a ser visitado por el representante de una religión, se deberá respetar en absoluto su actitud."

[34] *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencia T-851/04.

aspecto el máximo tribunal constitucional señaló en sentencia ya citada T-126 de 2009:

> "Como se observa, el conjunto de condiciones que las normas del bloque de constitucionalidad imponen para el tratamiento penitenciario se traducen en obligaciones estatales definidas, que apuntan a (i) proteger los derechos fundamentales intangibles de los internos; y (ii) garantizar que las limitaciones a los derechos legítimamente restringidos por la privación de la libertad respondan a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, compatibles con los fines constitucionales de la pena, en especial la readaptación social del condenado. Estas obligaciones deben cumplirse no sólo a partir de la estipulación normativa en los reglamentos de los establecimientos carcelarios y penitenciarios, sino también a través del suministro efectivo de elementos materiales que permitan la digna subsistencia del interno, entre ellos la alimentación suficiente, la entrega oportuna de elementos de aseo personal, la atención en salud, los servicios de saneamiento básico (energía, agua potable) y la dotación de la infraestructura física necesaria para la reclusión."

Por lo tanto, podemos afirmar que, si bien, los derechos de los internos se encuentran limitados por su especial situación de privación de la libertad, no por esto quedan aislados de la sociedad y de los derechos que esta y el Estado debe garantizar a todo ser humano, con fundamento en el principio de dignidad.

Las anteriores posturas han sido reiteradas de manera precisa en la sentencia T-175 de 2012[35], cuando expresó:

> "(...)
>
> "Doctrina constitucional acerca de las relaciones de especial sujeción.
>
> De la existencia, identificación y régimen de las llamadas 'relaciones especiales de sujeción' entre los reclusos y el Estado (las autoridades penitenciarias), la Corte ha extraído importantes consecuencias jurídicas que la Sala procederá a reiterar en función de la ilustración del caso bajo estudio.
>
> De la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la Sala identifica seis elementos característicos que procederá a relacionar así: las relaciones de especial sujeción implican (i) la subordinación de una parte (el recluso), a la otra (el Estado); (ii) esta subordinación se concreta en el sometimiento del interno a un régimen jurídico especial (controles disciplinarios y administrativos especiales y [la] posibilidad de limitar el ejercicio de derechos, incluso fundamentales). (iii) Este régimen en cuanto al ejercicio de la potestad disciplinaria especial y a la limitación de los derechos fundamentales debe estar autorizado por la Constitución y la ley. (iv) La finalidad del ejercicio de la potestad disciplinaria y de la limitación de los derechos fundamentales, es la de garantizar los medios para el ejercicio de los demás derechos de los internos (mediante medidas dirigidas a garantizar disciplina, seguridad y salubridad) y lograr el cometido principal de la pena (la resocialización). (v) Como consecuencia de la subordinación, surgen ciertos derechos especiales (relacionados con las condiciones materiales de existencia: alimentación, habitación, servicios públicos, salud) en cabeza de los reclusos, los cuales deben ser especialmente garantizados por el Estado. (vi) Simultáneamente el Estado debe garantizar de manera especial el principio de eficacia de los derechos fundamentales de los reclusos (sobre todo con el desarrollo de conductas activas).

[35] Honorable Corte Constitucional, sentencia T-175 del ocho (8) de marzo de dos mil doce (2012), Magistrada Ponente María Victoria Calle Correa.

Como lo puede apreciar la Sala, entre las consecuencias jurídicas más importantes de la existencia de las relaciones especiales de sujeción, están: (i) la posibilidad de limitar el ejercicio de algunos derechos fundamentales de los reclusos (intimidad, reunión, trabajo, educación). (ii) La imposibilidad de limitar el ejercicio de algunos derechos fundamentales (vida, dignidad humana, libertad de cultos, debido proceso, habeas data,entre otros). (iii) El deber positivo en cabeza del Estado de asegurar el goce efectivo tanto de los derechos no fundamentales como de los fundamentales, en la parte que no sea objeto de limitación cuando la misma procede, y en su integridad frente a los demás, debido a la especial situación de indefensión o de debilidad manifiesta en la que se encuentran los reclusos. (iv) El deber positivo en cabeza del Estado de asegurar todas las condiciones necesarias que permitan a su vez condiciones adecuadas para la efectiva resocialización de los reclusos.

En este sentido, del perfeccionamiento de la "relación de especial sujeción" entre los reclusos y el Estado, surgen verdaderos deberes jurídicos positivos del Estado. Tales deberes se encuentran estrechamente ligados a la garantía de la funcionalidad del sistema penal, que viene dada por la posibilidad real de la resocialización de los reclusos, a partir del aislamiento en condiciones cualificadas de seguridad y de existencia vital de la población carcelaria. Deberes positivos de cuyo cumplimiento depende la legitimidad del sistema penal y, ante cuya inadvertencia, este último resulta convertido en una mera sombra de los valores y principios propios del Estado social de derecho."

3.2. Dentro de los deberes que surgen en cabeza del Estado como contrapartida al ejercicio del legítimo poder punitivo, la jurisprudencia ha resaltado que el respeto por la dignidad humana constituye el pilar central de la relación entre el Estado y la persona privada de la libertad, y es, además, una norma fundamental de aplicación universal, reconocida expresamente por los tratados y convenios de derechos humanos, prevalentes en el orden interno (art. 93, CP). La jurisprudencia constitucional ha resaltado la importancia de la protección de la dignidad de toda persona privada de la libertad. Al respecto ha señalado,

"Cuando se considera que se desconoce la 'dignidad' de las personas privadas de la libertad en las cárceles del país, suele hacerse en dos sentidos. Para hacer referencia al desconocimiento de las condiciones materiales de existencia mínima que se han de garantizar a toda persona, en tanto ser humano ('vivir bien'), por un lado, y para referirse al haber sido privado de los bienes no patrimoniales, la integridad física y la integridad moral ('vivir sin humillaciones'), por otro lado. Sin embargo, teniendo en cuenta que la situación de reclusión es temporal, la dignidad humana no sólo supone asegurar condiciones mínimas y básicas necesarias para la vida presente, sino también garantizar la posibilidad de regresar al seno de la sociedad mediante procesos adecuados de resocialización."

3.3. El valor constitucional de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad por el Estado es un aspecto que el juez de tutela debe tener en cuenta desde el momento mismo la recepción del caso, pues la especial protección de su dignidad y del goce efectivo de sus derechos impacta todos los momentos del proceso. En Las Reglas Mínimas de Tratamiento de los Reclusos, las Naciones Unidas declaran que todos los reclusos de las instituciones penitencias y carcelarias de los Estados adoptantes, sin hacer diferencias de raza, color, sexo, lengua, religión, opinión política o cualquier otra opinión, de origen nacional o social, fortuna, nacimiento u otra situación cualquiera, tienen derecho a ciertas condiciones mínimas, que les permitan disfrutar de una vida verdaderamente digna y humana. En concreto, la declaración hace referencia a las condiciones mínimas en que se deben encontrar los espacios destinados para uso de los reclusos, especialmente, el espacio destinado para dormir y las instalaciones sanitarias; el acceso a ropa y ropa de cama; a una adecuada alimentación cuyo valor nutritivo sea suficiente para el mantenimiento de su salud y de sus fuerzas; al agua potable para el consumo; a ejercitarse físicamente; a recibir servicios médico calificado; y al trabajo..."

Conforme a la jurisprudencia citada, se entiende que las personas privadas de la libertad, se encuentran en una situación especial de vulnerabilidad, la cual impone al

Estado la obligación de garantizar la protección de sus derechos constitucionales fundamentales.

2.3.5. FALLAS ESTRUCTURALES Y PROBLEMÁTICA DE LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS-ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL-REITERACIÓN JURISPRUDENCIAL.

En la actualidad la estructura penitenciaria y carcelaria del país presenta un evidente problema de hacinamiento que ha provocado una cadena de situaciones que atentan en contra del efectivo ejercicio de los derechos fundamentales de la población reclusa, la cual si bien por su condición se ve sujeta a una limitación de algunos derechos como la locomoción y la libertad, mantiene intacto sus derechos a la vida, dignidad humana, al goce de un ambiente sano, a la salud, entre otros; dicha situación generada por un notable incremento de la población convicta que se ha desbordado ante una falla estructural del sistema penitenciario colombiano, que no cuenta con la infraestructura física, de personal y financiera para adaptarse a la demanda que hoy se presenta.

Como primer antecedente de las anomalías dentro del sistema penitenciario se dictó sentencia T-153 de 1998 mediante la cual la H. Corte Constitucional declaró el estado inconstitucional de cosas ante la notoria problemática estructural del sistema penitenciario del país, ordenando con el fin de fraguar medidas que permitieran menguar la situación de crisis a la que se enfrenta la población reclusa y el Estado como garante de ésta, sin embargo, es claro que la situación no ha mejorado de manera considerable, permaneciendo aún el problema de hacinamiento de los establecimientos penitenciarios, el cual además de amenazar los derechos a la vida, integridad, dignidad y salud de los internos impide que el fin resocializador de la pena se materialice impidiendo que la persona privada de la libertad desarrolle actividades que le permitan con posterioridad retomar su vida en sociedad, disipando la posibilidad de ejercitar sus derechos al trabajo, la educación, a la familia y a la intimidad, en contraste con una concentración desmedida de personas en un espacio reducido que impide su desarrollo como seres humanos en condiciones normales, dignas y apropiadas.

Posteriormente, debido que la situación persistía en el tiempo, se pronuncia la Corte Constitucional mediante sentencia T-388 de 2013, teniendo en cuenta la necesidad de tomar medidas adecuadas y necesarias, de manera urgente, para superar el estado de cosas en que se encuentra el sistema penitenciario y carcelario, precisando en esa oportunidad que, *"el estado de cosas contrario al orden constitucional constatado en 1998 tiene relaciones y contactos con la situación vivida actualmente; pero se trata de estados de cosas inconstitucionales diferentes"*.

Concluyendo que, los supuestos facticos desde la primera decisión adoptada en el año 1998 a la reciente época, como quiera que, el Estado ha hecho importantes inversiones en la infraestructura carcelaria, a través de planes que, adecuados a las necesidades de aquel momento, permitían pensar que la situación de hacinamiento sería superada en el año 2010. Sin embargo, pese al enorme esfuerzo presupuestal que se ha hecho estos últimos años para mejorar la infraestructura existente y crear nuevos cupos, en la actualidad se ha regresado a los niveles dramáticos de aquellos años en que se produjo la sentencia T-153 de 1998.

Como un tercer antecedente se puede advertir lo señalado en la sentencia T-762 del 16 de diciembre de 2015, donde la Corte retomó el tema de la deficiente concertación en el sistema de salud en las cárceles, que se evidencia por las demoras excesivas en la atención, la ausencia de personal médico en el interior de los centros de reclusión, la ausencia de contratos o el represamiento de las solicitudes de procedimientos y autorización de medicamentos, entre otros, sigue siendo una de las problemáticas estructurales del sector penitenciario y carcelario del país

Como se puede observar la jurisprudencia constitucional abarca un margen bastante amplio, pues mientras en la sentencia T-153 de 1998 se analizó el tema relacionado fallas de carácter estructural, en la sentencia T-388 de 2013 se estudió además la necesidad de adecuar la política criminal del país, a los estándares y marcos de protección de los derechos de las personas privadas de la libertad, pues desde esa perspectiva se pueden lograr resultados mucho más sostenible y a través de la sentencia T-762 de 2015, entró conceptuando sobre las fallas en la prestación de los servicios de salud en el sector penitenciario y carcelario, la precariedad de la

alimentación suministrada y las condiciones inhumanas de salubridad e higiene de los establecimientos de reclusión, entre otras.

Igualmente es importante mencionar lo que señaló la Corte Constitucional mediante sentencia T-815 de 2016[36] respecto del compromiso Estatal para con los internos:

> "**El estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario colombiano, "se mantiene plenamente vigente debido a que persisten los problemas estructurales objeto de declaración en el año de 1998", y reiteró el compromiso que tiene el Gobierno Nacional por conducto del Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Hacienda, el Departamento de Planeación Nacional, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC– y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC–, de evitar la prolongada y continua vulneración de derechos fundamentales de los reclusos, sin excusarse en la carencia de recursos, ya que el Estado termina siendo el principal responsable de proporcionar las condiciones básicas para la vida digna de una persona recluida a su cargo en un establecimiento carcelario, máxime cuando** (i) la dignidad humana como derecho se conserva intocable y sin limitaciones de ningún orden o circunstancia y (ii) las restricciones impuestas a las personas privadas de la libertad están limitadas a un estricto criterio de necesidad y proporcionalidad". (Destacado de la Sala).

Por último es importante destacar que el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo no ha sido ajeno al tema y ha señalado

> "(…)
> Las soluciones a los problemas constatados en el Sistema Penitenciario y Carcelario, comprometen la intervención de todas las entidades, pues requiere un conjunto complejo y coordinado de acciones que exige un nivel de recursos que demanda el esfuerzo presupuestal.
>
> Con sustento en esas y otras consideraciones se ha declarado que el Sistema Penitenciario y Carcelario se encuentra en un estado de cosas contrario a la Constitución Política de 1991 y al respecto se han emitido diferentes órdenes de carácter general y particular, entre ellas: i) al Gobierno, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho y al INPEC, que convocara 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; ii) a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, hacerse partícipes del proceso de cumplimiento de lo dispuesto en las providencias; y iii) en cada caso particular, adoptar las medidas necesarias para superar las deficiencias y problemáticas evidenciadas en cada uno de los centros penitenciarios.
>
> Recientemente, en sentencia T-762 de 2015 la Corte Constitucional reiteró que el deficiente sistema de salud en las cárceles, que se evidencia por las demoras excesivas en la atención, la ausencia de personal médico en el interior de los centros de reclusión, la ausencia de contratos o el represamiento de las solicitudes de procedimientos y autorización de medicamentos, entre otros, sigue siendo una de las problemáticas estructurales del sector penitenciario y carcelario del país.
>
> **Asimismo, como se anotó anteriormente, se precisa que la declaratoria del estado de cosas inconstitucional implica la aceptación de una situación precaria en los centros carcelarios existentes en el territorio nacional, que demandan un gran esfuerzo institucional en su superación (progresiva), y que uno de los mayores inconvenientes radica en la desproporción que existe actualmente, entre la población carcelaria (en aumento) , en donde todas de las**

[36] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-815 de 2013 M.P. ALBERTO ROJAS RÍOS

entidades están invitadas a intervenir en el proceso asociado a superar tal estado.[37]" (Negrillas de la Sala).

De lo expuesto, se puede apreciar una clara preocupación por los organismos judiciales en torno a la superación delas deficiencias que presenta el sistema penitenciario en el Colombia, de ahí que propenda para que el Estado, tome conciencia que dentro de las obligaciones que le surgen como garante del poder punitivo, está el respeto hacia la dignidad humana de las personas que se encuentren recluidas en un establecimiento penitenciario y carcelario. De sus cuerpos de seguridad y aun del personal administrativo involucrado en la prestación de dicho servicio, tal exigencia obedece al mandato imperativo expresado dentro de las distintas obligaciones acogidas en el ordenamiento jurídico y que constituyen el bloque de constitucionalidad.

2.3.6. DEL CASO CONCRETO.

Vertiendo los considerandos al caso concreto, y en atención al material probatorio que obra dentro del proceso, para la Sala la prosperidad de la presente acción de tutela va dirigida hacia la protección de los derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana, a la igualdad, a la salud, al trabajo digno y en condiciones de higiene y seguridad adecuadas y a un ambiente sano, de los funcionarios públicos del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de mediana seguridad de Sincelejo,, incluido el personal de guardia y administrativo, pero despachar de manera negativa el amparo en lo relacionado con la población de reclusos que integra el establecimiento penitenciario.

Para efectos de sustentar esta afirmación, se pone de presente que, en el caso sub examine se encuentra demostrado lo siguiente:

De los informes requeridos.

-En primer lugar, se resalta lo manifestado por el **Director del EPMSC de Sincelejo**:

[37]CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Sentencia del 2 de junio de 2016. C.P. ALBERTO YEPES BARREIRO. Exp. 70001-23-33-000-2016-00057-01

Sostiene que en Centro Penitenciario cuenta con 92 funcionarios del cuerpo de custodia y vigilancia y el personal administrativo es de 15 personas[38].

Que el horario laboral de custodia y vigilancia y personal administrativo se encuentra determinado por la ley 65 de 1993 y por el Decreto 465 de 1994.

Señala que dentro del establecimiento penitenciario se encuentran recluidos 1196 internos, cuando se presentan enfermedades infecto contagiosas los reclusos que las padezcan son aislados en áreas como el taller de confecciones en razón a que el establecimiento ni cuenta con un lugar para ello.

De las condiciones mínimas de reclusión se resalta un claro hacinamiento, al observar la información descrita en el cuadro de conformación estructural del penal[39]:

Sobre el informe técnico de las condiciones de seguridad del penal solicitado, respondió que el mismo fue realizado por la USPEC, entidad que le corresponde allegarlo.

-La **Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios-USPEC-**, junto al escrito de contestación allega copia de la Resolución No. 001338 del 22 de marzo de 2016, *"por la cual se asignan unas partidas presupuestales a los establecimiento de reclusión a nivel nacional para la vigencia fiscal de 2016[40]"*

Donde se resalta que, para el EPMSC de Sincelejo se asignó un presupuesto de NOVENTA MILLONES SEISCIENTOS MIL PESOS ($90.600.000), del rubro de atención y rehabilitación al recluso.

Del informe requerido se puede evidenciar que, para la vigencia fiscal del año 2013, el presupuesto asignado fue de DOS MIL MILLONES DE PESOS ($2.000.000.000) como bienes adquiridos se encentran relacionados (circuitos cerrados de televisión, con video y control en tiempo real, equipos activos y pasivos), para nueve

[38] Folio 194-195
[39] Folio 196 a 222.
[40] Folio 241 a 243.

establecimientos de reclusión del orden nacional, dentro de los cuales se encuentra **Sincelejo** (folio 247).

Del anterior informe se observa que, para la vigencia fiscal 2014, 2015-2016, no se encuentra relacionado el EPMS de Sincelejo como receptor de bienes o elementos de dotación de seguridad.

-**Positiva Compañía de Seguros S.A**, manifestó en su informe que, para la vigencia del año 2016, tiene programada una visita los días 12 al 19 de agosto al EPMSC de Sincelejo, a fin de ejecutar programas de gestión de seguridad y salud en el trabajo, elaboración de diagnósticos de condiciones, revisión documental, implementación del SG-SST (folio 263).

Las demás entidades que respondieron la acción de tutela, manifestaron no estar legitimados por pasiva en el presente trámite, razón por la cual solicitaron su desvinculación del mismo y la negación del amparo solicitado.

Teniendo en cuenta lo anterior, y el material probatorio allegado al plenario, llama la atención de la Sala, primero, que según el documento, a la fecha el parte nacional de internos intramural es 1.196; la planta del Cuerpo de Custodia y Vigilancia es de 92; indica el estudio, actualmente se presenta una relación de un (1) guardia por cada internos (13) internos.

Igualmente, en lo relacionado con las instalaciones del centro de reclusión y los problemas señalados en materia de infraestructura y redes eléctricas de acueducto y alcantarillado, se puede evidenciar del informe suministrado (folio 195 a 222), la deficiencia en las instalaciones y hacinamiento en las celdas, situación que permite la imposibilidad para controlar esos conflictos, y también se hace visible la necesidad de que el trabajo sea desarrollado en condiciones de dignidad y respeto hacia las personas privadas de la libertad.

En lo atinente con las jornadas laborales, el EPMSC, de Sincelejo no rinde una información detallada de cuáles son los tunos a los que están sometidos el personal de vigilancia y custodia, solo se limitó a indicar que se encuentra regulada por la ley

65 de 1993 y decreto 407 de 1994, no obstante de dicho marco normativo no se evidencia con certeza cuales son los tunos asignados al cuerpo de custodia.

Por otro lado, en lo relacionado con la escasez en la dotación de elementos y la falta de re-entrenamiento del personal de custodia y vigilancia en técnicas penitenciarias y carcelarias, no se ofrece una información detallada por el ente accionado, pese a esto, se pudo corroborar que para las vigencias fiscales de los años 2014, 2015, y 2016, el EPMSC de Sincelejo no recibió la dotación de elementos como vehículos, armamento, chalecos, escáner, detectores de metales, gases y equipos antimotines, entre otros, y tampoco estudios de capacitación y re-entrenamiento del personal de custodia y vigilancia en técnicas penitenciarias y carcelarias.

Por lo anterior, teniendo en cuenta los informes rendidos tanto por el Director del EPMSC de Sincelejo como por la USPEC, es necesario si se tiene en cuenta que, pese a la existencia de un parámetro internacional que habla de una proporción ideal de un (1) funcionario del Cuerpo de Custodia y Vigilancia por cuatro (4) internos[41], debe establecerse esa relación óptima en el centro de reclusión en concreto, pues cada establecimiento tiene sus particularidades tales como, los puestos de servicio por establecimiento; la diferencia entre establecimientos carcelarios y/o penitenciarios; de justicia y paz, de reclusión especial, complejos penitenciarios; el esquema de seguridad (mediana, alta y máxima seguridad); la capacidad de internos; los programas y proyectos; la infraestructura misma del establecimiento donde en la actualidad se cuenta con estructuras de primera, segunda y tercera generación, en las cuales el número de garitas, rejas, entre otros elementos de seguridad, son diferentes de uno a otro. Este mismo razonamiento puede aplicarse tratándose del personal administrativo. El estudio, entonces, permitirá determinar el número de personal que se requiere y los puestos de servicio en el EPC de Sincelejo.

Las inadecuadas condiciones de seguridad del penal y de mantenimiento de las instalaciones. En relación con el punto de las inadecuadas condiciones de seguridad del penal y de mantenimiento de las instalaciones (infraestructura y redes eléctricas,

[41] Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC. Estudio Técnico INPEC 2015. Propuesta de rediseño institucional (pág. 301.). Versión digital disponible en http://www.utpcolombia.org/Documentos/2015/Enero/ESTUDIO%20TECNICO%20INPEC%202015.pdf (febrero de 2015).

de acueducto y alcantarillado), la Sala cuenta con las afirmaciones realizadas por el representante de la asociación accionante, ampliamente referidas en los antecedentes de la presente sentencia, que no fueron desmentidas por las entidades accionadas y además se puede evidenciar del informe rendido por el Director del EPMSC de Sincelejo.

En relación con la escasez en la dotación de elementos, la Sala observa que la USPEC han realizado esfuerzos para la adquisición de bienes tales como circuito cerrado de televisión (CCTV), equipos de detección de elementos prohibidos, tecnología para audiencias virtuales, bloqueadores, chalecos antibala, aspersores pimienta, municiones y cartuchos. Lo que no logra determinarse con la información disponible es, de ese universo de bienes que el INPEC incluyó dentro del plan de necesidades para la vigencia 2013, 2014 y 2015-2016 y que la USPEC adquirió atendiendo al presupuesto asignado, no obstante en lo tiene que ver con qué bienes le fueron suministrados al EPMSC de Sincelejo y si se han realizado nuevos requerimientos, adquisiciones y provisiones para la dotación de los elementos faltantes en dicho centro de reclusión. Respecto a la falta de capacitación y re-entrenamiento del personal de custodia y vigilancia en técnicas penitenciarias y carcelarias, nada indican las respuestas de las instituciones accionadas, por lo tanto la Sala cuenta con las afirmaciones realizadas en la demanda que no fueron controvertidas.

De la falta de legitimada en la causa por activa.

Para la Sala es claro, que el accionante se encuentra acreditado para representar los intereses la Asociación Sindical de Servidores Públicos del Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano –UTP–, Seccional Sincelejo, en razón de cargo de presidente que desempeña (folio 45 a 190), no obstante no tiene legitimación para actuar en nombre y/o representación de los reclusos, toda vez que no acredita su condición de apoderado judicial ni actúa como agente oficioso, razón por la cual las pretensiones encaminadas a la protección de los internos del EPMSC de Sincelejo serán rechazadas por improcedentes.

Del estado de cosas inconstitucional en el caso de marras.

Como se evidenció en la parte considerativa de esta providencia, para esta Corporación en lo que respecta a las violaciones masivas de derechos de los internos, y las deficiencias estructurales de los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país, ha permanecido y ha sido constatada en un amplio número de sentencias de revisión de tutelas presentadas por personas privadas de la libertad, y afectadas en el ejercicio de sus derechos constitucionales fundamentales. La situación fáctica de los establecimientos penitenciarios y carcelarios constituye un serio desafío para el Estado social de derecho que proclamó el Constituyente de 1991, en tanto involucra una vulneración masiva de derechos a un número amplio de personas que, además, se encuentran a cargo del Estado, dadas las características de la detención preventiva y la pena de prisión, razón por la cual en lo que respecta a las pretensiones encaminadas al amparo de los derechos fundamentales de los internos, habrá de declararse la persistencia agravada del estado de cosas inconstitucionales en la EPMSC de Sincelejo.

A guisa de conclusión, las actuales condiciones laborales que están obligados a soportar los funcionarios del EPMSC de Sincelejo, sumado el estado de cosas inconstitucional antes referenciado, vulneran su derecho fundamental al trabajo en condiciones dignas y justas. La Sala considera que es necesario adoptar medidas para **(i)** superar la escasez de funcionarios, tanto del personal de custodia y vigilancia como del personal administrativo, en relación con las actuales condiciones de hacinamiento por la que atraviesa el penal; **(ii)** garantizar el cumplimiento de la jornada máxima laboral del Cuerpo de Custodia y Vigilancia; **(iii)** mejorar las condiciones de seguridad del penal y de mantenimiento de sus instalaciones; **(iv)** dotar el centro de reclusión con los bienes y elementos de intendencia necesarios para garantizar la seguridad de los internos, los funcionarios y los visitantes, y brindar capacitación y re-entrenamiento al personal de custodia y vigilancia, y **(v)** mejorar la atención de la ARL Positiva Compañía de Seguros S.A. en lo que tiene que ver con el incremento de las actividades de promoción de salud ocupacional y prevención de riesgos laborales[42].

[42] Al respecto se puede consultar las conclusiones a las que arribó la Corte Constitucional en sentencia T-195 de 2015.

Igualmente resalta la Sala frente a las accionados MUNICIPIOS DE: SINCELEJO, COROZAL, SAN MARCOS, SINCÉ, SANTIAGO DE TOLU, TOLUVIEJO, PALMITOS, SAN ONOFRE, MAJAGUAL, SAN JUAN DE BETULIA, SUCRE-SUCRE, SAN BENITO ABAD, MORROA, OVEJAS, SAMPUES, GALERAS, CAIMITO, SAN PEDRO, CHALAN, COLOSÓ, PALMITO, GUARANDA, LA UNIÓN, EL ROBLE, BUENA VISTA, COVEÑAS-DEPARTAMENTO DE SUCRE, no se entró acción u omisión frente a los derechos que se solicitan como vulnerados, pues de conformidad con lo establecido en el artículo 17 de la ley 65 de 1993, no se encuentra prueba alguna de la celebración de convenios interadministrativos tendientes al mejoramiento de la infraestructura y el sostenimiento del centro de reclusión, por cual no habrá lugar a emitir ninguna orden respecto a los entes territoriales enunciados.

Así mismo en lo que respecta al MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, encuentra la sala que de conformidad al o planteado en la acción de tutela, como supuestos de hecho y lo probado dentro del proceso, es claro que de acuerdo al marco normativo que regula las funciones de ambos ministerios, las ordenes a impartir en esta acción de tutela no guardan relación con las funciones que le han sido asignadas por la ley, por consiguiente tampoco habrá lugar a emitir ninguna orden al respecto.

3. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Sucre, Sala Primera de Decisión Oral, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

R E S U E L V E:

PRIMERO: CONCÉDASE el amparo solicitado por JORGE LUIS ANÍBAL OPINO en representación de la ASOCIACIÓN SINDICAL DE SERVIDORES PÚBLICOS DEL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO COLOMBIANO –UTP solo en lo que respecta al derecho al trabajo en condiciones dignas y de seguridad, en consecuencia. **TUTÉLESE** el derecho fundamental al trabajo en condiciones dignas

y justas de los funcionarios del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de mediana seguridad de Sincelejo "La Vega".

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, **ORDÉNESE** al INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO –INPEC–, A LA UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS –USPEC– Y AL DIRECTOR DEL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE MEDIANA SEGURIDAD DE SINCELEJO "LA VEGA", en coordinación con el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, que dentro del plazo de tres (3) meses, realicen un estudio pormenorizado para determinar si hay lugar a la creación de cargos y redistribución de la población, sin afectar los derechos fundamentales de los internos, el cual deberá contar con la participación del personal de custodia y vigilancia y el personal administrativo del EPMSC de Sincelejo.

TERCERO: **ORDÉNESE** al DIRECTOR DEL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE MEDIANA SEGURIDAD DE SINCEJO "LA VEGA", en su condición de jefe de gobierno interno, para que vele por el cumplimiento de la jornada laboral del Cuerpo de Custodia y Vigilancia establecida en el Reglamento Interno del centro de reclusión, en coherencia con las directrices impartidas por la Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC– y el Departamento Administrativo de la Función Pública,

CUARTO: ORDÉNESE al INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO –INPEC–, A LA UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS –USPEC– Y AL DIRECTOR DEL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE MEDIANA SEGURIDAD DE SINCELEJO "LA VEGA" , que verifiquen las condiciones de habitabilidad, sanitarias y de funcionamiento de las instalaciones del centro de reclusión; elaboren un plan de refacción, mantenimiento y adecuación que establezca una gradación que priorice el cubrimiento de las necesidades más urgentes, y gestionen los recursos presupuestales requeridos. Las actividades descritas en la presente orden deberán contar con la participación del Cuerpo de Custodia y Vigilancia del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Vega de Sincelejo y realizarse dentro de un plazo de tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia.

QUINTO: ORDÉNESE al DIRECTOR DEL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE MEDIANA SEGURIDAD DE SINCELEJO "LA VEGA", AL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO –INPEC–, A LA UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS –USPEC–, que determinen las necesidades en materia de bienes y servicios, incluidos los cursos y capacitaciones del personal, requeridos en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Vega de Sincelejo, para el cumplimiento de sus objetivos y funciones; desarrollen e implementen planes y proyectos en materia logística para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios en el centro de reclusión, y adelanten las gestiones necesarias para la ejecución de los proyectos de adquisición y suministro. Las actividades descritas en la presente orden deberán contar con la participación del Cuerpo de Custodia y Vigilancia del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Vega de Sincelejo, y realizarse dentro de un plazo de tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia.

SEXTO: ORDÉNESE a la ARL POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A., que elabore y ponga en ejecución un plan de capacitación, concertado con el personal de custodia y vigilancia y el personal administrativo del EPMS de Sincelejo, que incremente la frecuencia de las actividades de promoción de la salud, prevención de riesgos en el trabajo, fomento de estilos de vida y trabajo saludable y autocuidado en el centro de reclusión. La elaboración del plan de capacitación deberá realizarse dentro de un plazo de tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia.

SÉPTIMO: DENEGAR POR IMPROCEDENTE el amparo solicitado por el accionante en lo que respecta a las pretensiones relacionadas con la población de reclusos del CENTRO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE MEDIANA SEGURIDAD DE SINCELEJO "LA VEGA", demarcadas en el libelo D, E y F, por no estar legitimado por activa para ejercer estos derechos dentro de la acción de tutela.

OCTAVO: DECLÁRESE la persistencia agravada del estado de cosas inconstitucional que fuera declarado por la H. Corte Constitucional en la sentencia T-158 de 1998 y

T-388 de 2013, al interior del ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE MEDIANA DE SEGURIDAD DE SINCELEJO "LA VEGA".

NOVENO La presente decisión podrá ser impugnada dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación (Art. 31 Decreto 2591 de 1991). Si esta providencia no fuere impugnada en tiempo oportuno, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

DECIMO: Háganse las anotaciones correspondientes en el programa "Justicia Siglo XXI".

Esta providencia se discutió y aprobó en Sala de Decisión Ordinaria Oral, conforme consta en el Acta No. 097 de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Los Magistrados,

CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
(Ausente con permiso)