**DIGNIDAD HUMANA / RECLUSOS / LEGITIMACIÓN PERSONERÍA MUNICIPAL**

Dispone el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, que “La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. (…) También podrán ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales”. La Corte Constitucional, en sentencia T-408-13 frente al tema expuso lo siguiente: “En concordancia con lo anterior, es claro que los Personeros Municipales en atención a sus funciones constitucionales y legales de guarda y promoción de los derechos fundamentales, están legitimados para presentar acciones de tutela.”

**POBLACIÓN CARCELARIA / ENTIDADES RESPONSABLES**

La Ley 65 de 1993, por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario, en su artículo 14, dispone que “Corresponde al Gobierno Nacional por conducto del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, la ejecución de las sentencias penales y de la detención precautelativa, la aplicación de las medidas de seguridad y la reglamentación y control de las penas accesorias, fijadas en el Código Penal”. A su vez, el artículo 17 de la misma disposición establece: “Corresponde a los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y al Distrito Capital de Santafé de Bogotá, la creación, fusión o supresión, dirección, y organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas…” Más adelante, el artículo 19 dispone: “Los departamentos o municipios que carezcan de sus respectivas cárceles podrán contratar con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, el recibo de sus presos mediante el acuerdo que se consagrará en las cláusulas contractuales…”

**ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL / HACINAMIENTO**

Fuera de discusión se encuentra la crisis penitenciaria y carcelaria del país, que ha desbordado la capacidad de respuesta del Estado Colombiano, debiendo intervenir la Corte Constitucional para declarar el estado de cosas inconstitucional -T 388 de 2013 y T-1762 de 2015- y disponer medidas tendientes al restablecimiento de las garantías fundamentales de la población privada de la libertad. Es así entonces que, para garantizar la protección de las garantías fundamentales de las personas recluidas transitoriamente en Estaciones de Policía, URI, CAI fijos y móviles, e incluso carpas, vehículos o remolques, estableció la regla del equilibrio decreciente, que consiste en permitir el ingreso de personas al establecimiento, siempre y cuando no aumente el nivel de ocupación y se haya estado cumpliendo el deber de disminución constante del nivel de hacinamiento…

Providencia: Sentencia de 5 de septiembre de 2024

Radicación Nro.: 66594318900120240013401

Demandante: Personería Municipal de Quinchía y otros

Accionados: Instituto Nacional Penitenciario y otros

Proceso: Acción de Tutela

Juzgado de origen: Promiscuo del Circuito de Quinchía

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL**

**SALA DE DECISIÓN LABORAL**

Magistrado Ponente: **JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Pereira, cinco de septiembre de dos mil veinticinco

Acta de Sala de Discusión No 105 de 5 de septiembre de 2024

Procede la Sala de Decisión Laboral No 4º del Tribunal Superior de Pereira a resolver la impugnación presentada por el **Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC** y la **Dirección Regional del INPEC Viejo Caldas** contra la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Quinchía – Risaralda el día 29 de julio de 2024, dentro del trámite de la **acción de tutela** que les promueve la **Personería Municipal de Quinchía** en calidad de agente oficioso de **Pablo García, Gustavo Hernando Villada Montoya, Rubén Darío Mejía Pineda, Cristian Camilo Manso Ibarra, Hernán Adolfo Suárez Ruíz, Gustavo Álvarez Sánchez, Juan Sebastián Quintero Alvarán** y **Julio César Giraldo**. También fungen como accionados el **Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Anserma** **– Caldas** y el **Municipio de Quinchía**, así como la **Defensoría del Pueblo Regional Risaralda**, la **Procuraduría Regional de Risaralda**, el **Comando de Policía del Departamento de Risaralda**, el **Comando de Policía de Quinchía**, los **Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios de Riosucio** y **Pereira**; **USPEC** y la **Gobernación de Risaralda**, entidades éstas últimas que fueron vinculadas de oficio.

## ANTECEDENTES

Informa la personera municipal de Quinchía, quien obra en representación de los señores Pablo García, Gustavo Hernando Villada Montoya, Rubén Darío Mejía Pineda, Cristian Camilo Manso Ibarra, Hernán Adolfo Suárez Ruiz, Gustavo Álvarez Sánchez, Juan Sebastián Quintero Alvarán y Julio César Giraldo, que sus agenciados se encuentran detenidos en la Subestación de Policía del corregimiento de Irra y en la Estación de Quinchía; que las condiciones en las que se encuentran son precarias y difíciles, pues la primera no cuenta con unidades sanitarias para uso de los privados de la libertad y la segunda, tiene capacidad para 2 personas y se encuentran recluidas 6, algunas de las cuales están recluidas desde el mes de febrero del presente año sin que haya sido posible su remisión al Establecimiento Carcelario de Anserma -Caldas, lugar de reclusión dispuesto en las boletas de encarcelación.

Refiere que esta situación es conocida por las directivas del penal, pues fue puesta en conocimiento por el Comandante de Policía de Quinchía y que el municipio de Quinchía no cuenta con un espacio designado para las personas en condición de sindicados ni con convenio con la Cárcel de Anserma, penitenciaría a donde son remitidas, por jurisdicción las personas con orden de detención intramural.

Considera que la retención de los agenciados en los lugares en los que se encuentran actualmente impide el ejercicio de las garantías con las que deberían contar, como lo son el deporte, el trabajo, la visita de sus familiares, la visita conyugal y los descuentos por trabajo y estudio a los que tendrían derecho en caso de resultar condenados.

Conforme a lo dicho, considera que la situación en la que se encuentran los afectados atenta contra los derechos fundamentales a la dignidad humana e integridad de los cuales son titulares, motivo por el cual reclama su protección y, como medida de restablecimiento de tales garantías, pide que se ordene al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y al Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad de Anserma -Caldas- que realicen las gestiones a su cargo para recibir a los agenciados.

Por otro lado, pide que se requiera al municipio de Quinchía para que: *a)* preste los servicios de alimentación, los implementos de aseo, colchones, almohadas y cobijas y menaje para las personas capturadas y detenidas en la Subestación de Policía de Irra - Quinchía y busque mejorar las condiciones de los accionantes hasta tanto sean remitidos a un Establecimiento Carcelario y Penitenciario y *b)* realice el convenio con la Cárcel de Anserma.

## TRÁMITE IMPARTIDO

La acción de tutela fue admitida por al Juzgado Promiscuo del Circuito de Quinchía de esta ciudad por auto de fecha 15 de julio de 2024, providencia en la que se concedió a las accionadas el término dos (2) días para ejercer el derecho de defensa. De igual forma se dispuso la vinculación oficiosa de la Dirección General del Instituto Penitenciario y Carcelario, la Defensoría del Pueblo Regional Risaralda, la Procuraduría Regional de Risaralda, el Comando de Policía del Departamento de Risaralda, el Comando de Policía de Quinchía, el Centro Carcelario y Penitenciario La 40 de Pereira, Centro Penitenciario y Carcelario de Riosucio (Caldas), La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC-, la Gobernación de Risaralda y la Dirección Regional del INPEC Viejo Caldas, entidades a las que les fue conferido el mismo término para intervenir en el trámite.

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC-, luego de hacer referencia a la naturaleza jurídica y el objeto de esa entidad, así como al sistema penitenciario y carcelario del país, precisó que en este asunto se configura la excepción de Falta de Legitimación en la causa por pasiva, toda vez que a su cargo se encuentra la gestión y operación para el suministro de los bienes y la prestación de los servicios requeridos para garantizar el bienestar de la población privada de la libertad, quedando a cargo del Comandante de la Estación de Policía donde se encuentre recluido el personal privado de la libertad realizar el traslado de éstos al Establecimiento Carcelario.

Indicó también que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 19 del Decreto 4151 de 2011, corresponde a los municipios y departamentos que no cuenten con establecimientos de reclusión, realizar convenios el INPEC para que reciban los presos de su jurisdicción, por lo tanto, es responsabilidad de municipio de “EL HOBO” (sic) realizar el respectivo acuerdo.

El departamento de Risaralda también formuló en su defensa la misma excepción alegando que el Decreto 4074 de 2011 fijó en cabeza de los Alcaldes municipales la responsabilidad en la toma de medidas necesarias para garantizar a las personas privadas de la libertad seguridad, alimentación, atención médica y programas de resocialización a través de oportunidades para la educación y trabajo mientras se define su situación judicial.

Refirió además las acciones realizadas en torno a las situaciones como las que exponen los tutelantes, dentro de las cuales se cuenta la labor que viene realizando tendiente a la adquisición y donación a título gratuito al INPEC del centro penitenciario “la Concordia” en el municipio de Pereira, proyecto que se encuentra en la fase inicial.

El Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad Carcelaria de Anserma -Caldas, si bien reconoce que las condiciones en las que se encuentran los accionantes son precarias debido a que las instalaciones de las Estaciones de Policía donde se encuentran recluidos los agenciados no están diseñados para atender necesidades de larga estadía, la atención de esa situación le corresponde al municipio de Quinchía y al departamento de Risaralda.

Refiere igualmente que la manutención de una personas privada la libertad equivale a $3.188.420, monto con el cual el municipio de Quinchía no contribuye con ningún porcentaje; que ese establecimiento penitenciario y carcelario cuenta con capacidad para 128 internos, pero en la actualidad alberga 193; que reciben detenidos de otros municipios como Belén de Umbría, Guática, Mistrató, Viterbo, Belalcázar y San José, cuyas Estaciones de Policía hacen iguales solicitudes a las del municipio de Quinchía, las cuales no pueden ser atendidas de manera inmediata debido al sobrecupo que presenta la penitenciaría.

Finalmente, hace notar que las boletas de citación de los señores Julio Cesar Giraldo y Juan Sebastián Quintero Alvarán se encuentran dirigidas al Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Pereira y no al de Anserma, razón por la cual no le asiste competencia para atender cualquier requerimiento de estos dos accionantes.

La Procuraduría General de la Nación a su turno indicó que la Personería Municipal de Quinchía se encuentra facultada para adelantar las presente acción de tutela en nombre y representación de las personas que se encuentran en situación de indefensión, tal como ocurre en este caso; que la Procuraduría Regional de Instrucción de Risaralda, no ha recibido ninguna solicitud frente al asunto en particular; que no le constan los hechos que soportan la solicitud de amparo, por lo que considera que debe ser desvinculada, dado que se configura la falta de legitimación en la causa por pasiva.

La Dirección Regional INPEC Viejo Caldas intervino para señalar que a cargo de esa entidad se encuentran las personas con calidad de condenados; que los sindicados y detenidos preventivamente son responsabilidad de las entidades territoriales, conforme lo señala la Ley 65 de 1993 modificada por la Ley 1709 de 2014; que debido al hacinamiento en las cárceles del país la Corte Constitucional se pronunció ordenando a los municipios y departamentos disponer de inmuebles para trasladar temporalmente a las personas recluidas en los centros de detención transitoria y disminuir el hacinamiento; que, en este caso, la agente oficiosa no informó de las acciones realizadas ante el municipio de Quinchía y la gobernación de Risaralda para que tomen partida frente a la responsabilidad que les atañe y que estableció la Corte Constitucional en materia carcelaria, misma que no se ha cumplido, siendo esta la razón por la cual el INPEC viene soportando dicha omisión tomando medidas como la asignar semanalmente cupos a las personas privadas de la libertad conforme los datos proporcionados por las Estaciones de Policía.

Indica que el municipio de Quinchía no ha realizado convenio con el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Anserma-Caldas sobrepoblado en un 51%, por lo que considera que el restablecimiento de los derechos de los detenidos no se genera con la orden de que sean ingresados a dicha penitenciaría

Por último, señala que viene dando cumplimiento a la orden impartida en la SU-122-22, pues de manera semanal, los días viernes, se expide el acto administrativo de asignación en ERON de las personas privadas de la libertad en calidad de condenadas, dando prelación a las mujeres gestantes, mujeres cabeza de familia, las personas que requieran la prestación de servicios y tecnologías en salud de manera permanente y adultos mayores, en ese orden.

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- como primera medida alegó que la personería municipal de Quinchía no estaba facultada para interponer la acción de tutela, toda vez que no se cumple con los requisitos establecidos por la Corte Constitucional para agenciar a los accionantes, pues estos se encuentran en capacidad de actuar en su nombre y representación.

Posteriormente, tras hacer referencia a las funciones de esa entidad y del sistema penitenciario y carcelario de Colombia, trajo a colación iguales argumentos a los expuestos por la Regional del Viejo Caldas respecto a las responsabilidades de los municipios y departamentos en este asunto, los cuales tienen, en el corto plazo, la obligación de acondicionar espacio para recluir a personas privadas de la libertad en calidad de sindicadas y, como solución a largo plazo, deben construir cárceles y atenderlas integralmente de conformidad con el plan de desarrollo.

El municipio de Quinchía, a su turno, indico que suscribió un contrato de mínima cuantía para garantizar la alimentación de las personas privadas de la libertad que se encuentran recluidas en la Estación de Policía de Quinchía y en la Subestación del corregimiento de Irra; que a la fecha se encuentra en elaboración y proyección jurídica el convenio con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC EPMSC -Anserma para concretar el traslado de los detenidos a ese Establecimiento de reclusión.

Por lo demás, confirma lo narrado en el libelo introductor en lo que respecta a la carencia de baterías sanitarias adecuadas en los lugares de detención, así como el hacinamiento que se presenta en esas instalaciones.

El Departamento de Policía de Risaralda adujo en su defensa la inexistencia de la afectación de los derechos fundamentales de los detenidos por parte de esa entidad, dado que ha realizado todas las gestiones a su cargo para que la estas personas sean recibidas en los diferentes establecimientos carcelarios y penitenciarios de la región y, pese a la negativa, esa institución no escatima esfuerzos para dignificar las condiciones de vida de las personas privadas de la libertad durante su estadía en las Estaciones de Policía; que de la situación de estas personas informa permanente a la Gobernación de Risaralda, a la Procuraduría Regional, a la Defensoría del Pueblo, al Director Regional Viejo Caldas y al INPEC, sin ninguna respuesta.

Refiere que ante este panorama ha vendido asumiendo la custodia de los detenidos, sin contar con las instalaciones físicas ni los medios para garantizar sus derechos fundamentales, poniendo incluso en riegos a los uniformados encargados de la Estación, pues tienen conocimiento de planes de fuga cuya ejecución ha generado daños en la infraestructura de las Estaciones y Subestaciones de Policía afectando paredes y rejas.

Mediante auto de fecha 23 de julio del año que avanza, el juzgado de conocimiento decidió vincular a la Subestación de Policía de Irra.

El Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad Carcelaria de Riosucio Caldas, solicitó su desvinculación al presente trámite toda vez que no es la entidad que, conforme a la solicitud de amparo, viene afectando los derechos fundamentales de los accionados, además de no contar con jurisdicción para recibir detenidos provenientes del municipio de Quinchía.

Finalmente, la Estación de Policía de Quinchía y la Subestación de Policía del corregimiento Irra dieron respuesta a la acción a través del Departamento de Policía de Risaralda, en los mismos términos ya presentados por ésta última.

Llegado el día de fallo, el juzgado de conocimiento amparó el derecho fundamental a la dignidad humana de los accionantes, a excepción del señor Hernán Adolfo Ruiz, a quien consideró que no se encontraba legalmente representado por la Personera municipal de Quinchía, por considerar que el INPEC tiene el deber de garantizarles una condiciones dignas de reclusión, lo cual no se garantiza encontrándose privados de la libertad en la Estación y Subestación de Policía de Quinchía y del corregimiento de Irra.

Como consecuencia de ello, ordenó a la Dirección General del Instituto Penitenciario y Carcelario INPEC, adelantar los trámites necesarios y proceder al traslado de los tutelantes a establecimientos penitenciarios y carcelarios ubicados en esta región que garanticen su atención en salud, el suministro de alimentos y condiciones físicas adecuadas y dignas.

Así mismo, requirió a la Gobernación de Risaralda para que cumpla con las obligaciones legales frente a la población privada de la libertad y la Personería Municipal de Quinchía y a la Defensoría de Pueblo Regional Risaralda hacerle seguimiento al cumplimiento de estas responsabilidades.

Inconformes con la decisión, el INPEC y la Dirección Regional del INPEC Viejo Caldas la impugnaron trayendo a colación iguales argumentos a los expuestos al momento de dar respuesta a la acción, adicionando este último la falta de legitimación de la personera del municipio de Quinchía para agenciar a los accionantes, toda vez que la privación de la libertad no constituye en sí misma un estado de indefensión, dado que el Estado garantiza el derecho de presentar acciones constitucionales.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

El asunto bajo análisis plantea a la Sala los siguientes:

**PROBLEMAS JURÍDICOS**

***¿Se encuentra legitimada la personera de Quinchía para agenciar a los accionantes en esta acción de tutela?***

***En caso positivo***

***¿A qué entidad le corresponde la custodia y atención de las personas detenidas preventivamente en Estaciones de Policía y otros lugares diferentes a Establecimientos Penitenciario y Carcelario?***

Antes de entrar a revolver el interrogante formulado, es preciso anotar que el artículo 86 de la Constitución Nacional consagró la acción de tutela para proteger los derechos fundamentales de las personas cuando resulten amenazados o vulnerados por acción u omisión de cualquier autoridad pública, o de los particulares en ciertos casos.

 **1**. **DE LA AGENCIA OFICIOSA DEL PERSONERO MUNICIPAL.**

Dispone el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, que **“***La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. (…) También podrán ejercerla el Defensor del Pueblo y los* ***personeros municipales***”.

La Corte Constitucional, en sentencia T-408-13 frente al tema expuso lo siguiente:

*“En concordancia con lo anterior, es claro que los Personeros Municipales en atención a sus funciones constitucionales y legales de guarda y promoción de los derechos fundamentales, están legitimados para presentar acciones de tutela.*

*Es esta medida, si se percatan de la amenaza o violación de derechos fundamentales de una persona o de una comunidad, podrán interponer la acción en nombre del ciudadano que se lo solicite o de aquellas personas que se encuentren en situación de desamparo o indefensión”.*

Respecto a la personas privadas de la libertad, la Corte Constitucional en sentencia T-494-23 indicó que debido a la baja escolaridad de este especial grupo humano, era posible que se entendiera que este factor influyera directamente en el derechos al acceso a la administración pública y la justicia, haciendo notar las múltiples barreras a las que se encuentran expuestos para garantizar este derecho y la necesidad de correlacionar “*esa dificultada y la posibilidad material, de redactar por sí mismos, acciones constitucionales para solicitar la protección de sus derechos fundamentales*”.

Más recientemente, la misma Corporación en la T-089-24 elaboró el siguiente cuadro para resumir la jurisprudencia frente al tema.

|  |  |
| --- | --- |
| ***Definición y requisitos normativos de la agencia oficiosa*** | *D Definición*. La agencia oficiosa es el mecanismo procesal que permite que un tercero (*agente*) interponga, *motu proprio* y sin necesidad de poder, acción de tutela en favor del titular de los derechos fundamentales (*agenciado*). *Requisitos normativos*. La procedencia de la agencia oficiosa en los procesos de tutela es excepcional y está supeditada al cumplimiento de dos requisitos normativos: 1. La manifestación del agente oficioso de estar actuando en tal calidad; y
2. La imposibilidad del agenciado de defender directamente sus derechos.

 La ratificación no es un requisito de procedencia de la agencia oficiosa sino un mecanismo que permite suplir la acreditación de la imposibilidad del agenciado. |
| ***El principio de informalidad y la autonomía de la voluntad*** | 1. *El principio de informalidad*. El cumplimiento de los requisitos normativos de la agencia oficiosa debe ser examinado por el juez de tutela a partir del principio de informalidad. En virtud de este principio:
2. La procedencia de esta figura no exige que entre el agenciado y el agente exista un vínculo sustancial o procesal formal; y
3. El juez de tutela debe evaluar la procedencia de la agencia oficiosa de manera flexible y a partir del principio *pro homine*.
4. *Límites al principio de informalidad*. El principio de informalidad tiene como límite la autonomía de la voluntad y la dignidad del titular de los derechos fundamentales. En este sentido, la Corte Constitucional ha declarado la improcedencia, entre otros, en aquellos casos en los que:
5. La solicitud de amparo es interpuesta por un tercero que, a pesar de tener obligaciones legales y constitucionales de protección y garantía de los derechos fundamentales del presunto agenciado, no acredita la imposibilidad del titular para promover su propia defensa; y

El sujeto titular de los derechos fundamentales manifiesta expresamente no estar interesado en la acción de tutela. |
| ***Agencia oficiosa de PPL*** | *Valoración flexible*. Los requisitos normativos de la agencia oficiosa deben ser valorados de manera “*flexible*” cuando el agenciado es una persona privada de la libertad. La valoración más flexible implica, en concreto, que: 1. En algunos eventos, la relación de especial sujeción en que se encuentran las personas privadas de la libertad permite inferir la imposibilidad de promover acciones de tutela por cuenta propia; y
2. El juez de tutela debe tener en cuenta que las circunstancias específicas de los reclusos y, en concreto, la suspensión desus derechos fundamentales de libertad o locomoción, suponen, de suyo, dificultades para acceder a la administración de justicia.

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

**Fuente:**Corte Constitucional. Sentencia T-382 del 2021.

**2. DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS ENTES TERRITORIALES EN EL MANEJO DE POBLACION CARCELARIA.**

La Ley 65 de 1993, por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario, en su artículo 14, dispone que “*Corresponde al Gobierno Nacional por conducto del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, la ejecución de las sentencias penales y de la detención precautelativa, la aplicación de las medidas de seguridad y la reglamentación y control de las penas accesorias, fijadas en el Código Penal”*.

A su vez, el artículo 17 de la misma disposición establece:

*“****ARTICULO 17.* *CARCELES DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES****. Corresponde a los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y al Distrito Capital de Santafé de Bogotá, la creación, fusión o supresión, dirección, y organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad, por orden de autoridad policiva.*

 *Mientras se expide la ley que atribuya a las autoridades judiciales el conocimiento de los hechos punibles sancionables actualmente con pena de arresto por las autoridades de policía, éstas continuarán conociendo de los mismos.*

 *Los castigados por contravenciones serán alojados en pabellones especiales.*

 *El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario ejercerá la inspección y vigilancia de las cárceles de las entidades territoriales.*

 *En los presupuestos municipales y departamentales, se incluirán las partidas necesarias para los gastos de sus cárceles, como pagos de empleados, raciones de presos, vigilancia de los mismos, gastos de remisiones y viáticos, materiales y suministros, compra de equipos y demás servicios.*

 *Los gobernadores y alcaldes respectivamente, se abstendrán de aprobar o sancionar según el caso, los presupuestos departamentales y municipales que no llenen los requisitos señalados en este artículo.*

*La Nación y las entidades territoriales podrán celebrar convenios de integración de servicios, para el mejoramiento de la infraestructura y el sostenimiento de los centros de reclusión del sistema penitenciario y carcelario.*”

Más adelante, el artículo 19 dispone:

***“ARTICULO 19.* *RECIBO DE PRESOS DEPARTAMENTALES O MUNICIPALES****. Los departamentos o municipios que carezcan de sus respectivas cárceles podrán contratar con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, el recibo de sus presos mediante el acuerdo que se consagrará en las cláusulas contractuales, conviniendo el reconocimiento que los departamentos o municipios hagan del pago de los siguientes servicios y remuneraciones:*

*a) Fijación de sobresueldos a los empleados del respectivo establecimiento de reclusión;*

*b) Dotación de los elementos y recursos necesarios para los internos incorporados a las cárceles nacionales.*

*c) Provisión de alimentación en una cuantía no menor de la señalada por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario para sus internos.*

*d) Reparación, adaptación y mantenimiento de los edificios y de sus servicios, si son de propiedad de los departamentos o municipios.*

*PARAGRAFO.* *Las cárceles municipales podrán recibir presos nacionales en las mismas condiciones en que los centros de reclusión nacionales reciben presos municipales.”*

Como puede observarse si bien al INPEC le fue encomendada la administración sistema penitenciario colombiano, a los departamentos y municipios les corresponde el manejo las personas detenidas preventivamente; no obstante, ello no es definitivo, pues conforme la normatividad en cita, cuando carezca de cárceles y pabellones en su zona de influencia, **podrá contratar con el INPEC para el recibo de sus presos a través de un acuerdo contractual**.

Tal conclusión la respalda de manera fehaciente lo dispuesto en el artículo 21 de la normatividad en cita, donde se indicó:

***Artículo 21. Cárceles y pabellones de detención preventiva****. Las cárceles y pabellones de detención preventiva son establecimientos con un régimen de reclusión cerrado. Estos establecimientos están dirigidos exclusivamente a la atención de personas en detención preventiva en los términos del artículo 17 de la*

*Ley 65 de 1993, los cuales están a cargo de las entidades territoriales.*

*Podrán existir pabellones para detención preventiva en un establecimiento penitenciario para condenados, cuando así lo ameriten razones de seguridad, siempre y cuando estos se encuentren separados adecuadamente de las demás secciones de dicho complejo y de las personas condenadas.*

*Las entidades territoriales, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura podrán realizar las gestiones pertinentes para la construcción conjunta de ciudadelas judiciales con un centro de detención preventiva anexos a sus instalaciones, así como articular todo lo necesario para la construcción y el mantenimiento de estos complejos judiciales.”*

Ahora, el artículo 21 de la Ley 1709 de 2014 adicionó un nuevo artículo en el Código Penitenciario y Carcelario el cual dispone:

*“La detención en Unidad de Reacción Inmediata (URI) o unidad similar* ***no podrá superar las treinta y seis (36) horas, debiendo garantizarse las siguientes condiciones mínimas: separación entre hombres y mujeres, ventilación y luz solar suficientes, separación de los menores de edad y acceso a baño.***

*“****Parágrafo.*** *Dentro de los dos años siguientes a la vigencia de la presente ley las Entidades Territoriales adecuarán las celdas a las condiciones de las que trata el presente artículo.”[[1]](#footnote-1)*

**2.** **DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL DE LA SITUACIÓN CARCELARIA DEL PAÍS.**

Fuera de discusión se encuentra la crisis penitenciaria y carcelaria del país, que ha desbordado la capacidad de respuesta del Estado Colombiano, debiendo intervenir la Corte Constitucional para declarar el estado de cosas inconstitucional -T 388 de 2013 y T-1762 de 2015- y disponer medidas tendientes al restablecimiento de las garantías fundamentales de la población privada de la libertad.

Es así entonces que, para garantizar la protección de las garantías fundamentales de las personas recluidas transitoriamente en Estaciones de Policía, URI, CAI fijos y móviles, e incluso carpas, vehículos o remolques, **estableció la regla del equilibrio decreciente**, que consiste en permitir el ingreso de personas al establecimiento, siempre y cuando no aumente el nivel de ocupación y se haya estado cumpliendo el deber de disminución constante del nivel de hacinamiento, todo ello con el fin de mejorar las condiciones al interior de las penitenciarías, pero sin tomar medidas definitivas como el cierre de las cárceles del país.

Sin embargo, a raíz de la indebida aplicación de la regla ya mencionada, la Corte estableció el juicio de proporcionalidad, a través del cual debe analizarse la viabilidad de su uso, frente a la afectación de las garantías de las personas que se encuentran privadas de su libertad en centros de detención transitoria.

En la actualidad, haciendo seguimiento a este orden de cosas y luego de evidenciar que 239 estaciones y subestaciones de Policía tiene problemas de hacinamiento, toda vez que la población allí recurrida, en promedio, puede permanecer entre uno y catorce meses previo a su ingreso a las cárceles del país, concluyó que ahora la crisis ha afectado también estos lugares de detención preventiva, siendo identificada una problemática generalizada en términos de ¨*i) infraestructura, ii) hacinamiento iii) precariedad e insuficiencia de servicios de salud, alimentación y otros servicios públicos básicos; iv) incumplimiento del término máximo de 36 horas que una persona debería permanecer en uno de los centros y v) la falta de articulación del Gobierno Nacional y los entes territoriales en el desarrollo y ejecución de la política carcelaria y penitenciaria de centros transitorios de retención*¨. –Auto 110 de 2020-.

Ahora, en el marco de la emergencia sanitaria declarada por la pandemia generada por el Covid 19, respecto a la cual el Director de Custodia y Vigilancia del INPEC “suspendió los traslados de privados de la libertad que fueron ordenados y que a la fecha no se han materializado” y el Ministerio de Justicia junto con otras entidades, establecieron los protocolos de bioseguridad al interior de los penales y el suministro de insumos y medicamentos necesarios para atender a la población privada de la libertad PPL, entre otras medidas, determinó la Corte que estas medidas no incluyen a quienes se encontraban en centros provisionales de reclusión.

Ante este este panorama, es decir, la crisis carcelaria generada por el hacinamiento en las cárceles del país y la emergencia sanitaria, la Corte Constitucional intervino para disponer medidas provisionales relacionadas con la atención en salud de las personas recluidas en centros de detención transitoria y el suministro de agua potable y alimentos.

Respecto a la infraestructura carcelaria y su ampliación, la Corte en la providencia estudiada precisó:

*“43. Finalmente, en el marco del proceso de revisión, se ha allegado información que indica que uno de los principales inconvenientes para la construcción de cárceles, espacios o pabellones de detención preventiva, se concreta en los POT. Lo anterior se presenta porque en la distribución de usos del suelo no se contemplan instrumentos de planeación y mecanismos que contribuyan al mejoramiento de la crisis de cupos dentro del sistema carcelario, situación que genera un impacto en los centros de detención transitoria. De ese modo, es importante que las autoridades competentes, como las Alcaldías y los concejos municipales, en el marco de sus competencias, presenten iniciativas para la revisión de sus POT y adopten las medidas tendientes a modificar el uso del suelo y, con ello, crear nuevos espacios destinados a la detención preventiva de personas”.*

Sin embargo, pese a las medidas adoptadas, la situación carcelaria se mantiene en los centros de detención transitoria, lo cual llevó a que la Corte Constitucional en Sentencia SU 122-2022 extendiera la declaratoria del estado de cosas inconstitucional, destacando que las entidades territoriales no han dado cumplimiento a sus obligaciones en el cuidado, organización y administración de estos centros y que a cargo de ellas se encuentra la población privada de la libertad en calidad de sindicados.

Frente a este grupo de personas, esa Alta Magistratura tomó las siguientes medidas en la fase transitoria:

1. *Que en los cuatro meses siguientes a la notificación de la sentencia, las entidades territoriales que tienen bajo su jurisdicción inspecciones, estaciones, subestaciones de Policía, URI y centros similares que garanticen que las personas privadas de la libertad cuenten con las condiciones mínimas de alimentación, acceso a baños, ventilación y luz solar suficientes, así como la separación de hombres y mujeres, menores y mayores de edad.[[2]](#footnote-2)*
2. *Que en el término máximo de un año y medio siguiente a la notificación de la sentencia, las entidades territoriales que tienen bajo su jurisdicción inspecciones, estaciones, subestaciones de Policía, URI y centros similares, dispongan de inmuebles que cuenten con las condiciones de seguridad, salubridad, higiene y sanidad, para trasladar temporalmente a personas recluidas en los centros de detención transitoria y disminuir el hacinamiento.[[3]](#footnote-3)*
3. *Que en el término máximo de un año y medio siguiente a la notificación de la sentencia, las entidades territoriales que tienen bajo su jurisdicción inspecciones, estaciones, subestaciones de Policía, URI y centros similares, verifiquen el régimen de afiliación o aseguramiento en salud en el que se encuentran las personas detenidas en los centros de detención transitoria.[[4]](#footnote-4)*
4. *Que las entidades territoriales tengan en cuenta que, con la suscripción de los convenios interadministrativos con el INPEC, a los que hace referencia el artículo 19 de la Ley 65 de 1993, no puede llevar a crear hacinamiento en los establecimientos penitenciarios y carcelarios.[[5]](#footnote-5)*

Y, en la fase definitiva:

1. *Se advierte a las entidades territoriales que la situación de hacinamiento de los centros de detención transitoria, en ningún caso, puede trasladarse a los establecimientos penitenciarios y carcelarios del orden nacional. Por lo que cumplida la fase transitoria antes descrita, estas entidades junto con el INPEC y la USPEC, deben dar una solución definitiva a la ampliación de cupos para la población sindicada bajo su jurisdicción.[[6]](#footnote-6)*
2. *Que en el término máximo de un año contado a partir de la notificación de la sentencia, todas las entidades territoriales, especialmente los departamentos, el distrito capital y las capitales de departamento establezcan una planeación de fuentes de financiación de gastos que incluya el aumento de cupos a favor de la población procesada y de la habitabilidad digna de la detención preventiva.[[7]](#footnote-7)*

**3. CASO CONCRETO**

En el presente asunto, los accionantes, quienes se encuentran representados por la Personera del municipio de Quinchía, denuncian las precarias condiciones en las que vienen cumpliendo la medida de aseguramiento que les fue impuesta por diferentes autoridades judiciales de la región y que se encuentran purgando en la Estación y Subestación de Policía de Quinchía e Irra respectivamente, con lo cual consideran vulneradas sus garantías fundamentales a la dignidad humana y a la integridad.

Frente a dicha representación, observa la Sala que la misma resulta legítima en la medida en que la situación de reclusión en la que se encuentran los accionantes impiden que acudan por sus propios medios a la administración de justicia, pues no tienen acceso a la tecnología que requiere la presentación de la acción de tutela, toda vez que en virtud a las medidas establecidas por cuenta de emergencia sanitaria generada por el Covid-19 dicho mecanismo debe presentarse a través de la página web de la Rama Judicial, en el portal Recepción de Tutela y Hábeas Corpus en Línea.

Pero además, conforme las respuestas brindadas por el Comando de Policía de Quinchía, en representación de las citadas estaciones, se puso en evidencia el riesgo que corren los uniformados frente al manejo de la población privada de la libertad -PPL-que tienen la condición de sindicados y que se encuentran bajo su custodia, debido a información confidencial atinente a las intenciones de fuga y motines que se estarían fraguando en estas instalaciones, lo cual impide que dichas personas sean desplazadas hasta el juzgado o a cualquier otra entidad o establecimiento para presentar la respectiva acción de tutela.

De acuerdo con lo expuesto y frente a la valoración flexible que ha establecido la Corte Constitucional frente al agenciamiento de la PPL, observa la Sala que el requisito consistente en la imposibilidad de los titulares para promover su propia defensa, en este caso, se encuentra acreditada.

En lo que respecta a la afectación de los derechos fundamentales de este grupo humano, no existe discusión al respecto, pues la misma Policía Nacional puso de presente que los señores Pablo García, Gustavo Hernando Villada Montoya, Rubén Darío Mejía Pineda y Cristian Camilo Manso Ibarra, se encuentran detenidos en calidad de sindicados desde el 31 de enero, 19 de marzo, 19 de febrero y 9 de febrero de 2024 respectivamente, sin que se haya definido su situación de reclusión en Establecimiento Carcelario.

Ahora aun cuando los señores Herman Adolfo Suárez Ruiz, Gustavo Álvarez Sánchez, Juan Sebastián Quintero Alvarán y Julio César Giraldo se encuentren en las instalaciones de Policía desde el mes de junio de 2024, es claro que la normatividad antes citada establece que en estos centros de reclusión transitoria no deben permanecer más de 36 horas los sindicados o detenidos.

Pero además, la misma Policía Nacional, institución que ha asumido las funciones de custodia de los detenidos, ha manifestado que no cuenta con la infraestructura necesaria para albergar a PPL en sus instalaciones ni en dichos centros puede garantizar el acceso a los derechos mínimos de las personas recluidas en las cárceles del país y que hacen referencia al proceso de resocialización y actividades de deporte y recreación, entre otras.

Frente al tema, es menester señalar que, de acuerdo con la normatividad antes citada, no existe discusión en la responsabilidad que le asiste a los departamentos, áreas metropolitanas, distritos y municipios respecto a las personas que se encuentran privadas de la libertad en virtud a una medida de aseguramiento, pues así lo establece de forma clara y sin lugar a interpretaciones, la Ley 65 de 1993, de conformidad con el articulado previamente citado.

No obstante, de acuerdo con la respuesta del municipio de Quinchía solo a partir del conocimiento de esta acción de tutela ese ente territorial se puso a la tarea de proyectar el convenio interadministrativo con el INPEC parar el recibo de presos; sin embargo, ello no es óbice para que la jurisdicción constitucional tomé decisiones en torno al asunto, pues si bien es un tema eminentemente administrativo y presupuestal que escapa a la órbita de la acción de tutela, deben establecerse soluciones a la situación denunciada por los actores.

En efecto, aun cuando no existe el referido contrato, es claro entonces que los establecimientos carcelarios y penitenciarios en principio, cuentan con la infraestructura y logística necesaria para albergar allí a las personas privadas de la libertad en virtud a la imposición de medidas de aseguramiento o, en calidad de condenadas, que no así, como en este caso, las Estaciones de Policía, donde, de conformidad con el artículo 28A de la Ley 65 de 1993, no pueden permanecer más de 36 horas recluidas.

Es así entonces que, conocido como es en este asunto que el término anterior ha sido superado con creces de acuerdo con el informe presentado por el Comandante de la Estación de Policía de Quinchía, es claro que debe procurarse el traslado de los agenciados a un establecimiento carcelario y penitenciario a cargo del INPEC, donde pueda garantizárseles niveles aceptables de habitabilidad y salubridad y tengan acceso al proceso de resocialización, tal como lo decidió el juez de la causa, pues tal orden encuentra respaldo en la T-089-2024, en la que la Corte Constitucional impartió órdenes en ese mismo sentido al concluir que:

“*246. La Corte evidenció que la coyuntura actual que enfrentan los centros de detención transitoria no permite garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad en el corto plazo, ya que las acciones adoptadas por los entes territoriales propenden a perpetuar el uso irregular de inmuebles no destinados* ***para la ejecución de medidas de detención preventiva****, y la política carcelaria nacional no brinda los instrumentos suficientes para evitar la materialización de vulneraciones de derechos fundamentales en la masividad y generalidad en la que se están presentando en estaciones de policía y URIs.*

*247. La Corte concluyó que las autoridades penitenciarias, carcelarias y los entes territoriales accionados desconocieron los derechos fundamentales a la dignidad humana, la prohibición de tratos o penas crueles, inhumanas y degradantes, la integridad física, la salud, alimentación, la igualdad, el acceso al agua potable, el acceso a la justicia, la libertad personal y el debido proceso e impidieron la resocialización de los accionantes en los cinco expedientes analizados, al encontrarse detenidos en los denominados centros de detención transitoria por más de las 36 horas previstas en el artículo 28 de la Constitución y 28A del Código Penitenciario y Carcelario. En consecuencia, procede revocar las sentencias de instancia que declaraban la improcedencia de las acciones de tutela o negaban el amparo*”.

De acuerdo con lo analizado, ninguna modificación sufrirá la decisión de primer grado por lo que será confirmada en su integridad.

En virtud de lo anterior, la **Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira**, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

**RESUELVE**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la providencia impugnada.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** esta decisión a las partes por el medio más expedito.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Quienes Integran la Sala,

**JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Magistrado Ponente

**ANA LUCÍA CAICEDO CALDERÓN GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO**

Magistrada Magistrado

1. Artículo 28A de Ley 65 de 1993 adicionado por el artículo 21 de la Ley 1709 de 2014. [↑](#footnote-ref-1)
2. *Cfr.* Corte Constitucional. Sentencia SU-122 de 2022. Orden sexta. [↑](#footnote-ref-2)
3. *Cfr.* Corte Constitucional. Sentencia SU-122 de 2022. Orden séptima. [↑](#footnote-ref-3)
4. *Cfr.* Corte Constitucional. Sentencia SU-122 de 2022. Orden octava. [↑](#footnote-ref-4)
5. *Cfr.* Corte Constitucional. Sentencia SU-122 de 2022. Orden novena. [↑](#footnote-ref-5)
6. *Cfr.* Corte Constitucional. Sentencia SU-122 de 2022. Orden decimocuarta. [↑](#footnote-ref-6)
7. *Cfr.* Corte Constitucional. Sentencia SU-122 de 2022. Orden decimoquinta. [↑](#footnote-ref-7)