

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

Ponente: Mag. ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

Ibagué, dieciocho (18) de abril de dos mil veintidós (2022)

Radicación: **73001-33-33-007-2022-00034-01**
Acción: **TUTELA**
Accionante: **GABINO MONTEJO GUACANEME Y OTROS**
Accionado: **COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO DE IBAGUÉ COIBA
- PICALÉÑA**
Vinculados: **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC
Y LA PERSONERÍA MUNICIPAL DE IBAGUÉ**

Procede la Sala a decidir la impugnación del fallo de tutela proferido por el **Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué** el **7 de marzo de 2022**, en el que se ampararon los derechos fundamentales a la dignidad humana, a la vida digna y la libertad de locomoción del señor Gabino Montejo Guacaneme y otras personas privadas de la libertad, que había sido presentada como acción popular pero fue transmutada a acción de tutela por el juez de primera instancia y, en consecuencia, se le dio dicho trámite.

ANTECEDENTES

Los señores GABINO MONTEJO GUACANEME, OSCAR ARMANDO SÁNCHEZ ESCOBAR, LUIS GUILLERMO RICO DÍAZ, CARLOS ARNULFO RIVAS PERALTA, RODOLFO GRAJALES GRAJALES, AQUILEO PALACIOS CÁRDENAS, JHON JAIRO AGUDELO GAVIRIA, MANUEL ALBERTO AMAYA, EDWIN FABIAN PINEDA RODRÍGUEZ, MILLER CÁRDENAS, JOSÉ ARNOVEL TAPIERO GUZMÁN, CARLOS ANDRÉS CASTRO GARCÍA, CARLOS ENRIQUE MUÑOZ ÁLVAREZ, LUIS CARLOS ESPINOSA OVIEDO, ÁLVARO RODRÍGUEZ PÉREZ, DIEGO ULICES GÓMEZ, FERNANDO HERNÁNDEZ VARGAS, PAUL ANDRÉS MENA MENDOZA, ARSENIO TORRES, JESÚS ALBERTO YEPES MORALES, NEDED ANTONIO MESTRA ROJAS, OSCAR ALONSO ELEJALDE SOTO, FABIO NELSON RIVERA, DIEGO FERNANDO ORTÍZ, ALFREDO CARABALI OCORO, VÍCTOR QUINTERO RODRÍGUEZ, ADRIÁN ESTEBAN ALDAWE AGUDELO, FRANK LEANDRO RODRÍGUEZ ORJUELA, JOSÉ AURELIO B.D., JOSÉ IGNACIO VILLAMIL RAMÍREZ, PORFIDIO ANTONIO HERNÁNDEZ, ADBEEL MEDINA PERDOMO, ANTONIO BELTRÁN, LUIS ANÍBAL POMARES ARENAS, LEONARDO ALFONSO IBÁÑEZ MÉNDEZ, MANER CANTILLO, DIEGO ALONSO GARCÍA, VÍCTOR RAFAEL JIMÉNEZ VISCAYA, JHON JAIRO MISAS, FRANKLIN BETANCOURT BETANCUR, WILSON LEONEL MACHADO RUIZ, ADELMO VARÓN GARCÍA, RONAL STIVEN MESA, EDUIN ANDRÉS TORRES BUENAÑO, WILFER SANTIAGO LIEVANO VANEGAS, JEFFERSON AVENDAÑO, JUAN PABLO RIOS PINILLA, JORGE LUIS LONDOÑO, ALEXANDER CALDERÓN, ORLANDO MEJÍA RAMOS, YIDMEDY MOLINA POMAR, JEISON DE JESÚS QUINTERO RUIZ, HENRY SUÁREZ, BERNARDO DE JESÚS SUAZA RAMÍREZ, JORGE EDUARDO, JORGE IVÁN SANMIGUEL, RUBÉN NORVEY OLAYA ARIAS, EIMIN RODRÍGUEZ, JHAN CARLOS TOCORA, MARCOS LEÓN COMISURA, RAFAEL

CAMARGO REYES, y JULIO FERNANDO CEDEÑO, interpusieron acción de tutela en contra del COMPLEJO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE IBAGUÉ – COIBA PICALAÑA, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la dignidad humana, a la vida digna y su libertad de locomoción, con fundamento en los siguientes

HECHOS

Que los accionantes se encuentran reclusos en el Complejo Penitenciario y Carcelario de Ibagué – COIBA Picalaña.

Que las 49 celdas del pabellón 21 estructura 2 tienen una capacidad para alojar cada una a tres personas privadas de la libertad, para un total de ciento cuarenta y siete individuos; no obstante, alegan que la autoridad penitenciaria está ubicando de cuatro a cinco internos por celda, lo que los pone en una situación de hacinamiento, en la que algunos se ven obligados a dormir en el piso e incluso al lado de los sanitarios contaminados con desechos fisiológicos.

Por considerar que las situaciones descritas constituyen tratos crueles e inhumanos, acuden a la presente acción constitucional para que se protejan sus derechos fundamentales.

PETICIÓN

Que se tutelen sus derechos fundamentales y, en consecuencia, se ordene al Complejo Penitenciario y Carcelario de Ibagué – COIBA PICALAÑA que asigne tres internos por celda y no cinco como lo viene haciendo.

CONTESTACIÓN DE LA ENTIDAD ACCIONADA

DIRECCIÓN GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC¹

El Coordinador del Grupo de Tutelas de la Oficina Asesora Jurídica del INPEC manifestó que no es a la Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario sino a la Dirección del Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué a quien le compete dar respuesta a lo solicitado por los accionantes.

Indicó que, en consecuencia, se dio traslado a la Dirección del Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué de los documentos remitidos por ese Despacho Judicial para que esa dependencia se pronuncie respecto a la acción constitucional instaurada.

En ese orden de ideas, solicitó la desvinculación de la Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario ante la falta de competencia para actuar frente a lo solicitado.

PERSONERÍA MUNICIPAL DE IBAGUÉ²

Indicó que, en cumplimiento de su deber constitucional y del Plan de acción y/o por solicitudes del Personal Privado de la Libertad, recientemente visitó los pabellones 12,

¹ Folio 35 al 52 del expediente unificado digital.

² Folios 55 al 71 del expediente unificado digital.

23 y 32 y requirió tanto a las autoridades municipales como a las autoridades penitenciarias que garanticen los derechos de las personas privadas de la libertad en las instalaciones penitenciarias.

Por lo anterior, solicitó desvincular a la Personería Municipal de Ibagué de la presente acción de tutela, pues no ha vulnerado los derechos fundamentales de los accionantes y no está legitimada para resolver el fondo del asunto.

DIRECCIÓN DEL COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO DE IBAGUÉ COIBA - PICALAÑA³

El Director del Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué Coiba – Picalaña informó que mediante el Oficio N°2022EE0031240 se dio respuesta a las peticiones elevadas por los accionantes.

Manifestó que en dicho certificado se les explicó que el Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué Coiba – Picalaña se ha visto en la necesidad de ubicar a cuatro personas privadas de la libertad en celdas con capacidad para tres individuos, generando con ello un índice de hacinamiento.

Alegó que esta problemática la tienen todos los centros carcelarios y penitenciarios del país, situación que no es responsabilidad de la Administración del complejo penitenciario sino de la Política Criminal del Estado.

Precisó que la entidad que representa ha realizado todas las actuaciones administrativas encaminadas a evitar vulneración de los derechos fundamentales invocados, por lo que solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela al configurarse el fenómeno jurídico de hecho superado.

SENTENCIA IMPUGNADA⁴

El Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué mediante sentencia proferida el 7 de marzo de 2022 amparó los derechos fundamentales “a descansar bien y tener espacio para moverse” enmarcados dentro de los derechos fundamentales a la dignidad humana, vida digna y libertad de locomoción de los accionantes que son personas privadas de la libertad.

Para llegar a la anterior decisión, el A quo, luego de analizar el material probatorio obrante en el expediente, encontró que de acuerdo con la relación de internos por celda de la estructura II pabellón 21 y el certificado de fecha 24 de febrero de 2022 suscrito por el Director del Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué – COIBA, existen cuarenta y ocho celdas con cupos para tres privados de la libertad y una celda con cupo para dos, sin embargo, apreció que la población de internos ha superado esa capacidad.

Advirtió entonces que, contrario a lo manifestado por el Director del Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué Coiba – Picalaña, en el presente asunto no se configuró un hecho superado pues, por el contrario, con la documentación aportada quedó demostrada la situación de hacinamiento de las celdas.

³ Folios 76 al 78 del expediente unificado digital.

⁴ Folios 81 al 92 del expediente unificado digital.

Pese a lo anterior, explicó que no puede ordenar la reubicación o reacomodación de las personas privadas de la libertad, por cuanto esa es una función propia del Complejo Carcelario y Penitenciario De Ibagué Coiba – Picalaña a través de la Junta de Distribución de Patios y Asignación de Celdas atendiendo a las características físicas, personales, sociales y de la conducta punible, por lo que el Juez Constitucional le está prohibido adoptar estas decisiones administrativas.

En ese orden de ideas, en aras de mitigar las afectaciones de los derechos fundamentales de los accionantes, ordenó al COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO DE IBAGUÉ- COIBA- PICALAÑA, que i) en un término de cuarenta días, contados a partir de la comunicación de la providencia, realice un estudio en el establecimiento de reclusión, para que advierta las necesidades de infraestructura y capacidad con que cuenta para recepción de PPL y asignación de celdas y lo remita al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC para que, al momento de definir la política criminal del país, se tengan en cuenta las circunstancias de hacinamiento de ese establecimiento de reclusión, y se adopten entonces las políticas públicas necesarias para mejorar la calidad de vida y la dignidad humana de los internos del Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué- Coiba- Picalaña y, ii) adopte las medidas administrativas necesarias para establecer, de ser posible, una mejora en las condiciones de hacinamiento de los internos de las celdas del pabellón 21 de la estructura II.

De otra parte, ordenó a la PERSONERÍA MUNICIPAL DE IBAGUÉ, que en un término máximo de cuarenta días contados a partir de la comunicación de la providencia, realice una visita a la estructura II, pabellón 21 del Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué- Coiba- Picalaña para determinar si los PPL de ese pabellón se encuentran en situaciones de hacinamiento y si se han adoptado las medidas necesarias para mitigar esa situación, rindiendo informe en el que indique la situación actual de los internos del mencionado pabellón, para que el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC adopte las decisiones correspondientes, remitiendo copia de dicho informe al juzgado.

Finalmente, le ordenó al INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC para que, una vez se le remita por parte del Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué Coiba- Picalaña y de la Personería Municipal de Ibagué, el informe de las condiciones de infraestructura y capacidad del personal privado de la libertad que se encuentra en ese complejo, efectúe un análisis de la situación de hacinamiento para que en el momento de realizarse la adopción de la política criminal del país, tenga en cuenta las condiciones de hacinamiento del mencionado establecimiento de reclusión, con el fin de mejorar la calidad de vida de los internos.

IMPUGNACIÓN

La Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC impugnó la sentencia proferida el 7 de marzo de 2022 por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué solicitando su nulidad absoluta.

Alegó que se le impuso al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC una serie de ordenes que le corresponde cumplir, de manera exclusiva a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, en la medida que, conforme con el artículo 5 del Decreto 4150 de 2011, a esta entidad le corresponde adelantar las gestiones para la ejecución de proyectos de adquisición, suministro y sostenimiento de los recursos físicos,

técnicos y tecnológicos y de infraestructura que sean necesarios para la gestión penitenciaria y carcelaria.

De otra parte, el recurrente adujo que el A quo desconoció las competencias del Concejo Superior de Política Criminal, entidad que debió ser vinculada al presente asunto por lo cual solicitó se declare la nulidad de todo lo actuado para que pueda constituirse en debida forma la litis.

CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

De conformidad con el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para conocer de la impugnación presentada por la Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, en contra de la sentencia proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué el 7 de marzo de 2022, en el que se ampararon los derechos fundamentales a la dignidad humana, a la vida digna y a la libertad de locomoción del señor Gabino Montejó Guacaneme y otras personas privadas de la libertad.

PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a esta Sala, determinar si a la Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC no le corresponde dar cumplimiento a la orden impartida por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué en fallo de tutela proferido el 7 de marzo de 2022, en la medida que es a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC a quien le corresponde adelantar las gestiones para la ejecución de proyectos de adquisición, suministro y sostenimiento de los recursos físicos, técnicos y tecnológicos y de infraestructura penitenciaria y carcelaria, tal como lo manifestó la entidad vinculada en el escrito de impugnación y, en consecuencia se deberá revocar la sentencia; o si por el contrario, debe confirmarse la decisión adoptada por la Juez de primera instancia al considerar que el sentido de la orden emitida no es el que le da el impugnante, de ahí que deba acatarla en aras de mitigar las afectaciones de los derechos fundamentales de los accionantes.

Para resolver el problema jurídico planteado, la sala hará referencia a *i) El marco normativo de la acción de tutela, ii) El estado de cosas inconstitucional –ECI- declarado por la Corte Constitucional en materia carcelaria, iii) Consideraciones del Caso Concreto.*

i) Marco Normativo de la Acción de Tutela

La acción de tutela establecida en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, significa que toda persona dispone de este mecanismo para reclamar ante los jueces de la República, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento breve y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por cualquier autoridad o por particulares.

Dicha acción es procedente como un mecanismo ágil y breve, siempre que el afectado no disponga con otro medio de defensa judicial, salvo que se esté en presencia de un perjuicio irremediable, evento en el que se utiliza como mecanismo transitorio pues, su

finalidad es la protección inmediata de los derechos fundamentales afectados de manera actual e inminente.

El estado de cosas inconstitucional –ECI- declarado por la Corte Constitucional en materia carcelaria

El sistema penitenciario y carcelario colombiano de vieja data se ha mantenido en un estado de crisis, en la medida que las garantías que ofrece el Estado a las personas que se encuentran privadas de la libertad respecto a la dignidad humana, salubridad y habitabilidad son deficientes, generado la constante vulneración de los derechos fundamentales de la población carcelaria.

Al respecto, la Corte Constitucional mediante las sentencias T-153 de 1998 y T-388 de 2013 declaró en dos oportunidades el Estado de Cosas Inconstitucionales en materia carcelaria y lo reiteró en la sentencia T-762 de 2015, providencias a través de las cuales se han proferido diversas ordenes generales y particulares, tendientes a que las autoridades involucradas diseñen, implementen y articulen políticas tanto administrativas como presupuestales en aras de superar las problemáticas advertidas en las cárceles del país.

Recientemente, con la sentencia T-288 de 2020⁵ la Corte Constitucional trajo a colación lo que a continuación se transcribe.

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

En el caso de las personas que se encuentran privadas de la libertad, el Estado les limita el derecho a la libertad, en aplicación de la normatividad penal. Por ello, este grupo poblacional ve restringidas algunas garantías ius fundamentales, sin que los derechos no limitados en el fallo condenatorio puedan ser trasgredidos.

Teniendo en cuenta lo señalado, la Corte ha analizado la precaria situación en que se encuentra este grupo poblacional, situación que ha llevado a declarar el estado de cosas inconstitucionales -ECI- en las cárceles del país.

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

Analizada la problemática, se concluyó que el hacinamiento alcanzaba, en términos porcentuales, el 45.3%. Igualmente, aseguró que en varios centros carcelarios, en los que existen celdas colectivas no se respeta la norma estandarizada de 3.5 m² por individuo, así como lo 3 m³ de aire en clima frío y 4 m³ en tierra caliente; señaló que, a pesar de que los centros penitenciarios fueron contruidos y proyectados con determinada capacidad, se le asignó una mayor, sin tener en cuenta la capacidad operacional y de funcionamiento.

⁵ Corte Constitucional, Sala Novena. Sentencia T-288 de 2020 (M.P. Alberto Rojas Ríos; 3 de agosto de 2020).

Aunado a lo anterior se puso de presente que el mantenimiento y adecuación de las celdas, no permite que la mismas sean utilizadas en su totalidad. No obstante, aclaró que la situación no es novedosa, porque en el siglo pasado hubo cuatro crisis de hacinamiento carcelario, siendo la última de ellas la establecida en 1995.

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

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

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

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

No obstante, evidenció que el hacinamiento no era el único problema que se presentaba en los penales, sino que a esta problemática se suma la crisis en la asistencia de salud del personal interno, la falta de funcionarios en los centros penitenciarios, el déficit en los servicios de alimentación, comunicación (telefonía), trabajo estudio y enseñanza, por lo que puso de presente que para superar la crisis que se enfrenta era necesario modificar la política criminal, toda vez que la situación se agrava “por la ineficacia de las medidas adoptadas e implementadas, dado el desarrollo que ha tenido el problema: el vertiginoso crecimiento de la población que debe ser sometida a una pena privativa de la libertad”.

Y concluye la Corte:

“El sistema penitenciario y carcelario de Colombia se encuentra, nuevamente, en un estado de cosas que es contrario a la Constitución vigente. Los establecimientos penitenciarios y carcelarios en el País se encuentran en una situación de crisis estructural. No se trata de ausencia de avances o de acciones por parte de las autoridades, puesto que, como se evidenciará, éstas han realizado acciones encaminadas a solventar el estado de cosas inconstitucional evidenciado por la jurisprudencia constitucional en 1998. De

hecho, es en gran parte gracias a tales acciones de política pública que la Corte Constitucional entendió superado tal estado de cosas vivido al final del siglo XX. Sin embargo, la evidencia fáctica aportada a cada uno de los nueve expedientes, así como la información que es de público conocimiento, evidencia que, nuevamente, el sistema penitenciario y carcelario colombiano se encuentra en un estado de cosas contrario al orden constitucional vigente de manera grosera, que conlleva un desconocimiento de la dignidad humana, principio fundante de un estado social de derecho. En otras palabras, el sistema penitenciario y carcelario actual es incompatible con un estado social y democrático de derecho”.

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

Por lo anterior declaró, nuevamente, el ECI dentro del sistema penitenciario y carcelario en todo el territorio nacional, lo anterior debido a que la política criminal ha sido desarticulada y reactiva, hecho que puso en evidencia que el hacinamiento no es el único problema que se presenta en las cárceles del país y que a éste se suman la falta de suministro de medicamentos y las garantías de las condiciones de salubridad. Situación que conlleva a la trasgresión de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, por lo que emitió las órdenes necesarias para que fuera superada la mencionada situación. Del mismo modo señaló que todas las medidas adoptadas hasta ese momento están encaminadas a superar, exclusivamente, el problema de sobrepoblación carcelaria.

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

La regla del equilibrio decreciente consiste en que: “(...) sólo se podrá autorizar el ingreso de personas al centro de reclusión si y sólo si (i) el número de personas que ingresan es igual o menor al número de personas que salgan del establecimiento de reclusión, durante la semana anterior, por la razón que sea (por ejemplo, a causa de un traslado o por obtener la libertad), y (ii) el número de personas del establecimiento ha ido disminuyendo constantemente, de acuerdo con las expectativas y las proyecciones esperadas.”

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

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

Afirmó que como consecuencia de la situación se reveló “la afectación de un número importante de personas –tanto de quienes accionaron como de los demás internos, sometidos a las mismas condiciones de reclusión-, en varios de sus derechos, con una amplia dispersión geográfica. El crítico panorama descrito por los actores es un patrón que actualmente caracteriza al Sistema Penitenciario y Carcelario, que registra una masiva y generalizada vulneración de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad, cuyo número va en aumento”.

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

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

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

(ii) El hacinamiento y otras causas de violación masiva de derechos

Afirmó que el hacinamiento es la principal causa de la vulneración de los derechos de las personas privadas de la libertad, del mismo modo indicó que existe una falencia en “la construcción y adaptación de cupos que respeten las mínimas condiciones de dignidad y subsistencia”, se presenta “Insuficiencia de los recursos destinados a la financiación de la política penitenciaria y carcelaria y la política criminal”, se ha llevado a cabo la “reclusión conjunta de personas sindicadas y condenadas” y se evidenció que sistema de salud del sector penitenciario y carcelario del país es deficiente.

(iii) Las condiciones de salubridad e higiene son indignas en la mayoría de los establecimientos penitenciarios, y esto constituye un trato cruel e inhumano propiciado por el Estado.

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

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

2.2.1. Seguimiento al ECI

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

La Sala Plena de la Corte Constitucional decidió unificar los seguimientos diseñados en las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, por lo conformó la Sala Especial de Seguimiento al ECI penitenciario y carcelario, creó un grupo líder de seguimiento para la verificación del cumplimiento de las órdenes conformado por la Procuraduría General de la Nación, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), y liderado por la Defensoría del Pueblo.

Sobre el alcance de su propio seguimiento, mediante el Auto 121 de 2018, expresó la Corte que su objetivo es superar el ECI mediante órdenes complejas y estructurales que involucren a diferentes estamentos del Estado colombiano como la Rama Ejecutiva, el Ministerio Público, la Fiscalía y el Legislativo, para que de manera coordinada se superen las omisiones, la falta de articulación institucional y la falencias en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas que conlleva a una vulneración sistemática de los derechos fundamentales de las personas que se encuentran privadas de la libertad por parte del Estado.

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

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

El objetivo del auto mencionado fue adoptar medidas contingentes en relación con la aplicación del equilibrio decreciente en el marco del seguimiento de las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015. La revisión de la aplicación de ésta fue solicitada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Regional Noroeste del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC-, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013, quienes aseguraron que la aplicación de la regla agravaba la situación de hacinamiento de los establecimientos de reclusión transitoria del orden nacional (en adelante ERON), las unidades de reacción inmediata –URI, y las Estaciones de Policía, porque la naturaleza e infraestructura física de esos centros es su carácter temporal. Razón por la cual no es posible albergar de manera permanente a los sindicados o condenados por infracciones porque muchos de dichos centros ya se encuentran funcionando por encima de su capacidad máxima para albergar a las personas temporalmente.

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

Teniendo en cuenta que, en caso de aplicar la regla de equilibrio decreciente, se puede presentar una tensión entre la necesidad de aliviar la situación de hacinamiento que se presenta en las cárceles del país y del otro, la necesidad de permitir el ingreso a los establecimientos de personas que se encuentran en centros de detención transitoria, la Sala de Seguimiento resolvió darle aplicación al juicio de proporcionalidad. Por ello, se debe “(i) determinar la constitucionalidad de las leyes

que restringen o limitan los derechos fundamentales; y (ii) valorar las medidas tomadas por las otras ramas del poder público, las cuales pueden perseguir fines constitucionales, pero afectar derechos fundamentales”.

Del mismo modo estableció que los jueces constitucionales son los encargados de decidir sobre los temas de hacinamiento en las siguientes dos circunstancias: (i) en los casos futuros en los que se considere la regla de equilibrio decreciente como remedio para la reducción del hacinamiento de un establecimiento específico; y (ii) en los casos en los que ya se aplicó la regla en virtud de una decisión judicial o administrativa previa, con el fin de identificar si pueden o no aplicar la regla de equilibrio decreciente con la posible afectación de otros bienes constitucionales en un caso concreto.

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

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

En ese orden de ideas, es claro que el Estado de Cosas Inconstitucional en materia carcelaria declarado por la Corte Constitucional no involucra únicamente la problemática de hacinamiento carcelario, sino que, también convergen problemáticas derivadas de falencias en la prestación de servicios de salud, salubridad, alimentación, trabajo, estudio, falta de funcionarios penitenciarios, entre muchas otras circunstancias que agravan la problemática penitenciaria y que, pese a los esfuerzos efectuados por el Estado para mitigar la situación, no ha permitido alcanzar los estándares propuestos, ya que no ha sido posible alcanzar un equilibrio entre la cantidad de individuos que ingresan a los centros penitenciarios y carcelarios de manera permanente o transitoria con la capacidad de la infraestructura física y políticas penitenciarias existentes.

ii) Consideraciones del Caso Concreto

En el sub examine, los accionantes pretenden por vía constitucional que se les amparen sus derechos fundamentales a la dignidad humana, a la vida digna y su libertad de locomoción y que, en consecuencia, se ordene al Complejo Penitenciario y Carcelario de Ibagué – COIBA PICALAÑA que se asignen máximo tres internos por celda, aduciendo que las celdas del pabellón 21 estructura 2 tienen una capacidad para alojar a tres personas privadas de la libertad y la autoridad penitenciaria está ubicando de cuatro a cinco internos por celda, lo que los coloca en una situación de hacinamiento, donde algunos de ellos se ven obligados a dormir en el piso e incluso al lado de los sanitarios contaminados con desechos fisiológicos.

En vista de lo precedente, el Juzgado Séptimo Administrativo Oral de Ibagué mediante sentencia proferida el 7 de marzo de 2022, luego de analizar la situación fáctica expuesta por la parte actora en el trámite tutelar y el material probatorio obrante en el expediente, precisó que, en el presente asunto quedó demostrada la situación de hacinamiento de las celdas. Por consiguiente, emitió ordenes de carácter general al Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué – COIBA – Picalaña, a la Personería Municipal de Ibagué y al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC tendientes a la elaboración de estudios e informes relacionados con las necesidades de infraestructura, capacidad de recepción de PPL, estado actual de hacinamiento carcelario y las medidas que se han adoptado para mitigar esa situación al interior del Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué para que los resultados obtenidos puedan ser tenidos en cuenta al momento de elaborar la política criminal del país tendiente a mejorar la calidad de vida de los internos.

La Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC impugnó la anterior decisión aduciendo su falta de competencia en el cumplimiento de las ordenes impartidas por considerar que es a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, a quien le corresponde adelantar las gestiones para la ejecución de proyectos de adquisición, suministro y sostenimiento de los recursos físicos, técnicos y tecnológicos y de infraestructura que sean necesarios para la gestión penitenciaria y carcelaria, solicitando en consecuencia la declaratoria de nulidad de lo actuado, ya que no se vinculó al Consejo Superior de Política Criminal.

Expuesto lo anterior, observa esta Sala que el A quo ordenó al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC lo que a continuación se transcribe:

“CUARTO: ORDENAR al INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO-INPEC, que una vez les sea remitido por parte del Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué- Coiba- Picalaña y de la Personería Municipal de Ibagué, el informe de las condiciones de infraestructura y capacidad de personal, realice un análisis de la situación de hacinamiento al interior del Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué- Coiba- Picalaña, para que en el momento de realizarse la adopción de la política criminal del país, tenga en cuenta las condiciones de hacinamiento del mencionado establecimiento de reclusión, con el fin de mejorar la calidad de vida de los internos.”

Bajo ese entendido, contrario a lo manifestado por la parte impugnante, en ningún momento el A quo ordenó al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC ejecutar proyectos de adquisición, suministro y sostenimiento de los recursos físicos, técnicos y tecnológicos y de infraestructura. Por el contrario, resulta claro que la orden dada a la entidad penitenciaria impugnante va encaminada a que, una vez el Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué- Coiba - Picalaña y la Personería Municipal de Ibagué le envíen los informes de los estudios requeridos por el Juez Constitucional de primera instancia relativos a las necesidades de infraestructura, la capacidad que tiene el establecimiento carcelario en cuanto recepción de PPL y asignación de celdas, si hay o no hacinamiento y en caso afirmativo, las medidas adoptadas para mitigarlo, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC analice en conjunto los resultados obtenidos para que las conclusiones obtenidas se tengan en cuenta a la hora en que se defina la política criminal del país.

En consecuencia, esta Sala de decisión encuentra que al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC si le corresponde dar cumplimiento a la orden que le fue impartida

por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué en el fallo de tutela proferido el 7 de marzo de asignadas a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC.

De otra parte, frente a la solicitud elevada por la entidad penitenciaria impugnante tendiente a que se declare la nulidad de lo actuado dentro del trámite tutelar al no haberse vinculado al Consejo Superior de Política Criminal, advierte esta Colegiatura que no le asiste razón al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, en la medida que no era necesaria la comparecencia de esta entidad, en tanto, el Consejo Superior de Política Criminal conforme con el artículo 167 de la Ley 65 de 1993 y el artículo 3 del Decreto 2055 de 2014, es un organismo que tiene la función de asesorar al Gobierno Nacional en la implementación de la política criminal del Estado, cuyos conceptos no son vinculantes, circunstancias que no hacen necesaria su comparecencia en el presente trámite constitucional.

Por las razones expuestas, sin más consideraciones, se confirmará la decisión proferida el 7 de marzo de 2022 por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral de Ibagué.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Tolima, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 7 de marzo de 2022 por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, en el que se ampararon los derechos fundamentales a la dignidad humana, vida digna y libertad de locomoción de los accionantes, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Notifíquese la presente decisión a las partes y remítase a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

En cumplimiento de las medidas de aislamiento preventivo decretadas por el Gobierno nacional para evitar la propagación del COVID 19, esta providencia fue estudiada y aprobada en Sala de decisión mediante la utilización de medios electrónicos.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,


BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS


LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA


ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA