

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PEREIRA
SALA DE DECISIÓN LABORAL**

DR. GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO
Magistrado Ponente

Pereira, siete (07) de octubre de dos mil veintidós (2022)

PROCESO:	Impugnación de Acción de Tutela
RADICADO:	665943189001202200117-01
ACCIONANTES:	-ROMÁN DE JESÚS DÍAZ IBARRA -OVIDIO DE JESÚS LADINO HERNÁNDEZ -SANTIAGO BETANCUR LÓPEZ -JOSÉ LIBARDO CARDONA GARCÍA -FRANCISCO JAVIER BOTERO PALACIO -JULIÁN ANDRÉS CANO DUQUE
AGENTE OFICIOSO:	PERSONERÍA MUNICIPAL DE QUINCHÍA
ACCIONADA:	INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC
VINCULADOS:	-DIRECCIÓN GENERAL DEL INPEC -DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL RISARALDA -PROCURADURÍA REGIONAL DE RISARALDA -COMANDO DE POLICÍA DEL DEPARTAMENTO DE RISARALDA -COMANDO DE POLICÍA DE QUINCHÍA -CENTRO CARCELARIO Y PENITENCIARIO LA 40 DE PEREIRA -CENTRO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE ANSERMA (CALDAS) -MUNICIPIO DE QUINCHÍA -USPEC -GOBERNACIÓN DE RISARALDA -DIRECCIÓN REGIONAL DEL INPEC VIEJO CALDAS
TEMA:	DERECHO A LA VIDA DIGNA y otros
DECISIÓN:	REVOCA PARCIALMENTE

SENTENCIA No. 36

Aprobado por Acta No. 103 del 07 de octubre de 2022

En la fecha y una vez cumplido el trámite de ley, se decide el recurso de impugnación interpuesto por el INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC frente al fallo de primera instancia del 25 de julio de 2022, proferido por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Quinchía, Risaralda.

I. ANTECEDENTES

Los señores **ROMÁN DE JESÚS DÍAZ IBARRA, OVIDIO DE JESÚS LADINO HERNÁNDEZ, SANTIAGO BETANCUR LÓPEZ, JOSÉ LIBARDO CARDONA GARCÍA, FRANCISCO JAVIER BOTERO PALACIO y JULIÁN ANDRÉS CANO DUQUE**, actuando por medio de agente oficioso Personera Municipal de Quinchía, promovió acción de tutela contra el INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC, al considerar vulnerados y amenazados sus derechos fundamentales a la vida digna, la dignidad humana y la integridad personal, consagrados en la Constitución Política.

Los accionantes justifican el amparo constitucional basado en los siguientes,

HECHOS

La agente oficiosa señaló que los accionantes arriba mencionados se encuentran reclusos en la sala de reflexión (calabozo) de la Estación de Policía del municipio de Quinchía; sin embargo, el lugar no cuenta con las medidas suficientes para recibir presos al tener un espacio de 2 metros de ancho por 2 metros de largo, no tiene elementos sanitarios suficientes ni cuenta con las garantías mínimas y condiciones de dignidad. Manifestó que como agente del Ministerio Público ha realizado visitas al lugar y encontró condiciones de hacinamiento, reclusos sin permiso para tomar el sol, algunos incluso han pasado más de tres semanas encerrados totalmente, afectando de forma negativa su salud mental.

Aseguró que el 21 de junio, basada en el informe del Comandante de la Estación de Policía de Quinchía, envió derecho de petición al INPEC para el traslado de los reclusos a diferentes centros carcelarios, pero la solicitud fue negada argumentando no tener competencia para tener como internos a personas sindicadas o imputadas. Finalmente, agregó que la Directora Regional Viejo Caldas emitió la Resolución No. 1039 del 22 de junio de 2022, por medio de la cual, fijó el establecimiento de reclusión para los señores ROMÁN DE JESÚS DÍAZ IBARRA y OVIDIO DE JESÚS LADINO HERNÁNDEZ, no obstante, no se ha dado cumplimiento a dicha orden administrativa.

PRETENSIONES

Los accionantes por medio de la agente oficiosa, solicitan que se ordene al INPEC que proceda a trasladar desde la Estación de Policía de Quinchía hacia los centros carcelarios penitenciarios de Anserma (Caldas) y/o Pereira (Risaralda) a los agenciados y, de la misma forma, se le ordene que se abstenga de recibir a los sujetos procesales (imputado, acusado, condenado) que se les notifique en debida forma a través de boleta de detención por parte de jueces de la República.

POSICIÓN DE LAS ACCIONADAS

La accionada **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC**, señaló que la protección de los derechos fundamentales de los internos que se encuentran reclusos en las estaciones y comandos de la policía, no es responsabilidad exclusiva del INPEC, sino que es necesario llamar la atención a las alcaldías y gobernaciones para que se disponga el presupuesto necesario para la ampliación de los cupos carcelarios y, de esta manera, hacer efectiva la dignidad humana como pilar de una política criminal. Agregó que, también es responsabilidad de los jueces de ejecución de penas encargarse de verificar quienes tienen derecho a la libertad condicional, pena cumplida y subrogados, con el fin de disminuir la población reclusa.

En virtud de lo anterior, consideró que se deben negar las pretensiones de la demanda, teniendo en cuenta que, quienes deben atender a la población detenida preventivamente son las entidades territoriales (Departamentos y Municipios) que son las encargadas de los establecimientos de detención preventiva y de los centros de detención transitoria, además, deben brindar la alimentación adecuada, garantizar el aseguramiento en salud de sus internos y que existan condiciones dignas de reclusión, pues el INPEC no es el encargado de dar solución a lo planteado por los accionantes, en cuanto al cambio de lugar de reclusión. Por último, solicitó se conmine al cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional.

La vinculada **UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS - USPEC** aclaró que la entidad no es equivalente al INPEC, sino una dependencia de ese instituto, diferentes y autónomas, con funciones específicamente

distinguidas en los decretos 4150 y 4151 de 2011, respectivamente. Agregó que, la responsabilidad del INPEC incluye el traslado de internos según el artículo 8 numeral 15 del Decreto 4151 de 2011 y el artículo 73 de la Ley 65 de 1993 modificada por la Ley 1709 de 2014, así como de los departamentos y municipios. Informó que los Establecimientos de Reclusión del orden Nacional – ERON son creados, fusionados, suprimidos, dirigidos y vigilados por el INPEC en coordinación con a USPEC, sin embargo, la dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia está en cabeza de los departamentos, áreas metropolitanas y Distrito Capital, lo cual, coincide con lo establecido por la Corte Constitucional, la Procuraduría General de la Nación y conceptos de la Defensoría del Pueblo.

Como consecuencia de lo anterior, solicitó ser desvinculada de la acción de tutela, declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva y vincular al ente territorial encargado y responsable de valorar las condiciones de afiliación de los accionantes y dar atención a los mismos.

La **PROCURADURÍA REGIONAL DE RISARALDA** manifestó que, no ha vulnerado ni amenazado los derechos fundamentales de los accionantes, no obstante, en desarrollo de la función de velar por salvaguarda de los derechos humanos como agentes del Ministerio Público, efectuaron requerimientos escritos ante el INPEC Regional Viejo Caldas, tenientes a que se adopten las medidas administrativas necesarias para recibir de manera inmediata a las personas privadas de la libertad que se les ha impuesto sentencia condenatoria y aquellas que se encuentran en situaciones particulares. En cuanto a los accionantes, hicieron las solicitudes a los alcaldes de los respectivos municipios a fin de que, en consideración al artículo 17 de la Ley 65 de 1993, asuman su obligación, ya sea, adecuando los centros de detención que garanticen condiciones dignas o la asignación de un presupuesto.

Agregó que, el 06 de julio de 2022, se convocó a una mesa de trabajo donde participó el INPEC, la Policía Nacional, Secretarías de Gobierno de Pereira y Dosquebradas, donde se abordaron dificultades como el hacinamiento, presupuesto, entre otros, y se propusieron acciones de mejora en cuanto al correcto y oportuno diligenciamiento de los documentos necesarios para los traslados, la atención oportuna por parte del INPEC a dichas solicitudes, entre

otros, en tal sentido, coadyuva las pretensiones de la Personera Municipal de Quinchía y solicita se declare la falta de legitimación por pasiva.

El **MUNICIPIO DE QUINCHÍA** por medio del Alcalde, informó que es cierto que la infraestructura de la estación de policía no es el espacio adecuado para la permanencia de personas durante espacios prolongados y comparte la argumentación jurídica que presenta la Personería Municipal, no obstante, advirtió que, el INPEC debe garantizar un mínimo de derechos fundamentales a las personas privadas de la libertad siendo responsabilidad del Sistema Penitenciario, más no de las administradoras municipales y en el presente caso, en el Municipio de Quinchía, tal como lo dispone el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, en concordancia con la jurisprudencia contencioso administrativa. Agregó que, sin contradecir lo anterior, el Municipio ha concurrido para la atención de dichos detenidos, a través del suministro de alimentos, prestación de servicios de emergencia sanitaria, atención en salud, visitas médicas y en general, ha dirigido todo su accionar administrativo y fiscal para procurar mejorar las condiciones humanas de esos detenidos, pero las instalaciones físicas de las estaciones de policía no están diseñadas ni adecuadas para la permanencia de detenidos por un largo tiempo.

Por lo anterior, aseguró que ha ofrecido al INPEC concurrir para la atención de los detenidos preventivamente y los condenados que le corresponden por las contravenciones, sin que el instituto hubiere aceptado durante los dos últimos años la celebración del convenio respectivo; y advirtió que el municipio no tiene la capacidad para asumir la prestación del servicio carcelario debido a los sobrecostos para los establecimientos y su mantenimiento. Por lo anterior, no se opuso a las pretensiones de la Personería Municipal de Quinchía y solicitó se ordene al INPEC adoptar las medidas necesarias para albergar a los detenidos.

El **ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE MEDIANA SEGURIDAD Y CARCELARIO DE PEREIRA** manifestó que, según las directrices de la Corte Constitucional en la SU-122 de 2022, es deber del INPEC dar prioridad a la recepción de las personas detenidas, en calidad de condenados, cuando sean mujeres gestantes, mujeres cabeza de familia, por salud, adultos mayores y mayor tiempo de espera para la asignación de un ERON, en el caso de los accionantes solo se observa que se encuentran en calidad de sindicados. En cuanto al hacinamiento, señaló que por parte del Comando de custodia y

vigilancia del EPMSC PEREIRA, se cuenta con una población intramural de 861 PPL entre sindicados y condenados, superando la capacidad máxima del lugar que está adecuado para recibir 649 PPL, lo que denota un hacinamiento de 32.6%. Agregó que, la fijación de las personas privadas de la libertad en los diferentes establecimientos del país, es competencia del INPEC, tal como se dispuso en el artículo 2, de la Resolución No. 006076 del 18 de diciembre de 2020. Aunado a ello, mencionó que el EPMSC no ha hecho efectivo el recibimiento de las PPL que cuentan con resolución de ubicación en diferentes centros carcelarios de la Regional *–que no tienen los accionados–*, por motivos de hacinamiento, infraestructura, salubridad, revocatorias de prisión domiciliaria y la inesperada situación que se vivió en el Centro Penitenciario de Tuluá Valle, lugar donde llegaron 25 PPL a raíz de los hechos ocurridos.

Finalmente, señaló que el Municipio de Quinchía debe atender de forma integral a las personas detenidas preventivamente, acondicionando y adecuando espacios transitorios y a largo plazo, iniciar los estudios necesarios para la construcción de cárceles municipales. En cuanto a las personas condenadas son responsabilidad del INPEC. Concluyó solicitando la desvinculación de la entidad de la acción constitucional.

El **DEPARTAMENTO DE RISARALDA** contestó la tutela afirmando que, no ha vulnerado los derechos fundamentales de los accionantes, máxime cuando la entidad competente para la administración, mantenimiento y custodia de las cárceles nacionales, departamentales o municipales es el INPEC, de conformidad con lo establecido en la Ley 65 de 1993. Aseguró que el Departamento no posee cárceles o establecimientos carcelarios o penitenciarios del orden departamental, razón por la que, no tiene responsabilidad en la presunta vulneración de derechos. Reiteró que al no tener injerencia en el traslado de internos a centros penitenciarios, no tiene competencia para dar soluciones a las pretensiones de los accionados, pues la competencia es únicamente del INPEC y del Municipio de Marsella, por lo que considera, se debe declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva y ser desvinculado de la tutela.

Las demás vinculadas guardaron silencio.

MEDIDA PROVISIONAL

Previo a emitir la sentencia de tutela, el juzgado por medio de auto del 18 de julio de 2022, decretó de oficio la medida provisional para proteger los derechos fundamentales de los accionantes y, en consecuencia, ordenó al INPEC Viejo Caldas, en cabeza del Coronel Juan Francisco Peláez Ramírez, para que en el término de 24 horas, proceda a trasladar a los ciudadanos **ROMÁN DE JESÚS DÍAZ IBARRA, OVIDIO DE JESÚS LADINO HERNÁNDEZ, SANTIAGO BETANCUR LÓPEZ, JOSÉ LIBARDO CARDONA GARCÍA, FRANCISCO JAVIER BOTERO PALACIO y JULIÁN ANDRÉS CANO DUQUE**, privados de la libertad en la Estación de Policía de Quinchía a establecimientos carcelarios del departamento de Risaralda o a los de Riosucio o Anserma.

En el informe de gestión por parte del INPEC Viejo Caldas, señaló que requirió mediante oficio al director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Anserma, para recibir y dar de alta a los señores **SANTIAGO BETANCUR LÓPEZ, JOSÉ LIBARDO CARDONA GARCÍA, FRANCISCO JAVIER BOTERO PALACIO y JULIÁN ANDRÉS CANO DUQUE**. Respecto de los señores **ROMÁN DE JESÚS DÍAZ IBARRA y OVIDIO DE JESÚS LADINO HERNÁNDEZ** fueron fijados al EPMSC de Pereira.

FALLO IMPUGNADO

Mediante sentencia del 25 de julio de 2022, el Juzgado Promiscuo del Circuito de Quinchía (Risaralda) resolvió: **1)** declarar la carencia actual de objeto de la acción promovida por los accionantes. **2)** ordenar a la Dirección Regional del INPEC del Viejo Caldas, y al Director del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Anserma, *“que en adelante y hasta tanto las entidades territoriales cumplan con su obligación legal de garantizar sitios adecuados para atender a la población reclusa cobijada con medida de aseguramiento de detención preventiva, deben abstenerse de negarse a recibir a los procesados remitidos por Jueces de la República en procesos penales, so pena de la imposición de sanciones establecidas en el Decreto 2591 de 1991”*. **3)** Requerir a la Gobernación de Risaralda y a la Alcaldía de Quinchía, para que cumplan con sus obligaciones frente a la población privada de la libertad. Asimismo, a la Personería Municipal de Quinchía y a la Procuraduría Regional de Risaralda, para que hagan el seguimiento de esas responsabilidades.

Como fundamento de la decisión, el *a quo* señaló que, debido a la medida provisional y, lo afirmado por la Estación de Policía de Quinchía y la Personera Municipal de Quinchía, se constató del cumplimiento de la orden dada y se trasladó a los detenidos a establecimientos carcelarios con condiciones dignas, configurándose de esta manera la carencia actual de objeto por haberse superado la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales.

Analizando de fondo el asunto, recordó que los accionantes tienen derecho a la dignidad humana y por ende, vivir en condiciones dignas a pesar de estar privados de la libertad, lo cual, es responsabilidad del INPEC por ser la entidad a cargo de las personas sindicadas, pero también la Gobernación de Risaralda y la Alcaldía de Quinchía que tienen la obligación de proveer de instalaciones aptas para albergar a los privados de la libertad en calidad de sindicados, además, recalcó que la Dirección General del INPEC y la Dirección Regional del Viejo Caldas hacen parte del Estado que es uno solo, por lo que, no pueden extraerse de la responsabilidad y el compromiso con los derechos humanos.

Por lo anterior, consideró que la única salida para hacer cesar la vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes privados de la libertad en las Estaciones y Subestaciones de Policía, es disponer su reclusión de aquí en adelante en cárceles de la región a cargo del INPEC y que sean reubicados en centros de reclusión de Risaralda o en los de Riosucio o Anserma en Caldas, en virtud de lo dispuesto en la sentencia SU-122 de 2022, mientras la Alcaldía y la Gobernación cumplen su deber y la orden de la Corte Constitucional de garantizar sitios adecuados para atender a la población reclusa cobijada con medida de aseguramiento de detención preventiva.

IMPUGNACIÓN

La accionada **INPEC Regional Viejo Caldas**, inconforme con la decisión señaló que el Juez de Tutela creó un escenario propicio para que los entes territoriales sigan omitiendo con mayor ahínco el cumplimiento de sus obligaciones legales en relación con la población procesada, es decir, aquellas que no han sido condenadas, pues trasladará y agravará el hacinamiento en los establecimientos de reclusión, lo cual, rompe el equilibrio decreciente definido por la Honorable Corte Constitucional. Agregó que, el Juez no tuvo en cuenta que las sentencias T son criterio auxiliar, pero no vinculantes y decidió omitir el

análisis de la SU-122 de 2022 y el precedente judicial demarcado en ella que suspendió la regla de equilibrio decreciente de la sentencia T-388 de 2013; por lo que concluye, el operador judicial se apartó del problema jurídico respecto de la competencia y obligación de los entes territoriales y solo insta al Municipio a realizar las gestiones, pero atribuye toda la responsabilidad al Sistema Penitenciario y Carcelario e impone una carga adicional al INPEC que presupuestalmente y logísticamente no tiene como soportar.

Como consecuencia de lo anterior, indicó que el INPEC no vulneró los derechos fundamentales de los accionantes, dado que, no se encuentra dentro de su competencia la administración de los establecimientos de reclusión de detención preventiva, según lo dispuesto en la Ley 1709 de 2014 y la Ley 65 de 1993; además, está en la imposibilidad física de recibir a los tutelantes dentro de los establecimientos de reclusión del orden nacional. Entonces, solicita se revoque la sentencia de primera instancia y en su lugar, se declare la improcedencia de la acción.

Procede la Sala a decidir previas las siguientes:

II. CONSIDERACIONES

2.1 Sobre la Acción de Tutela

El artículo 86 de la Constitución Política consagra la **Acción de Tutela** como un instrumento jurídico a través del cual los ciudadanos pueden acudir ante los Jueces Constitucionales a reclamar la protección directa e inmediata de los derechos fundamentales que estén siendo vulnerados, sin mayores requerimientos de índole formal y con la certeza de obtener oportuna resolución. Así pues, la Tutela procede frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza de dichos derechos fundamentales, cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable; de esta forma, se propende por cumplir uno de los fines esenciales del Estado Social de Derecho de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados constitucionalmente.

Se trata entonces de una categoría constitucional de protección que consagró la Constitución de 1991, tendiente a salvaguardar los derechos fundamentales de las personas, de lesiones o amenazas de vulneración por parte de una autoridad pública y, bajo ciertos supuestos, por parte de un particular. Es un procedimiento judicial específico, autónomo, directo y sumario, que en ningún caso puede sustituir los procesos judiciales que establece la ley; en ese sentido, la Acción de Tutela es un instrumento jurídico de carácter subsidiario que no puede ser asumida como una institución procesal alternativa, supletiva, ni sustitutiva de las competencias constitucionales y legales de las autoridades públicas.

2.2. Acción de tutela por hacinamiento en cárceles y centros de detención

Frente a situaciones específicas en las cuales personas privadas de la libertad hacen uso del mecanismo constitucional, la Corte Constitucional a través de varias sentencias de tutelas ha señalado que es procedente, pues acceden al mismo para procura la garantía de sus derechos fundamentales, y la misma está encaminada a salvaguardarlos ante una amenaza grave e inminente, ante una consumación día a día de sus derechos fundamentales. Además ha sostenido la Alta Corporación, que el recurso de amparo se torna procedente en casos en los que se pone de presente la afectación sistemática de derechos fundamentales generada por la problemática estructural del sistema penitenciario, por lo que, considera que los reclusos no disponen de otros mecanismos suficientemente idóneos y eficaces que les permita conseguir la protección que reclaman.¹

Es necesario advertir que en temas como el presente, la Corte Constitucional se ha pronunciado de manera reiterativa frente al sistema penitenciario y carcelario del país, reconociendo y declarando desde años atrás la existencia de un **Estado de Cosas Inconstitucional**, por hacinamiento, condiciones de salubridad, suministro de energía eléctrica e insumos mínimos para el aseo y descanso de los reclusos. Así en Sentencia T-288 de 2020, resumió el marco jurisprudencial al respecto, de la siguiente manera:

¹ T-267 de 2018.

- En sentencia **T-153 de 1998** concluyó que el hacinamiento alcanzaba, en términos porcentuales, el 45.3%, y ordenó hacer 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. Y al mismo tiempo estableció la regla de los mínimos constituciones asegurables “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.”²
- En la sentencia *hito* **T-388 de 2013** analizó las deplorables condiciones de reclusión, y consideró que si bien el hacinamiento había disminuido, este no era el único problema, pues se sumaba 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*”. En consecuencia, declaró nuevamente el Estado de Cosas Inconstitucional en todo el territorio nacional, en tanto además del hacinamiento, se sumaba la falta de suministro de medicamentos las garantías de las condiciones de salubridad. Y como mecanismo para superar dicha situación, la Corte ordenó la aplicación de las reglas de “**equilibrio decreciente**” que consiste en:

“(…) 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.”³

² Sala Especial de Seguimiento a las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, Auto 121 de 2018.

³ *Ibidem*.

- Posteriormente en sentencia **T-762 de 2015** y ante en nuevo panorama carcelario y generalizado, señaló una serie de problemáticas estructurales (i) la desarticulación de la política criminal y el Estado de Cosas Inconstitucional; (ii) el hacinamiento y otras causas de violación masiva de derechos; (iii) las condiciones de salubridad e higiene son indignas en la mayoría de los establecimientos penitenciarios, constituyendo un trato cruel e inhumano propiciado por el Estado.

De otro lado, es importante señalar que la **Ley 65 de 1993**, por el cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario, en su título II, establece el sistema nacional penitenciario y carcelario, cárceles departamentales y municipales, y señala en su artículo 14, que le corresponde al INPEC la ejecución de la pena privativa de la libertad impuesta a través de una sentencia penal condenatoria, el control de las medidas de aseguramiento, del mecanismo de seguridad electrónica y de la ejecución del trabajo no remunerado.

Por su lado, el artículo 17 de la misma ley, establece lo correspondiente las Cárceles Departamentales y Municipales, señalando su competencia para los detenidos de manera preventiva y los condenados con privación de la libertad por contravenciones por orden de una autoridad policial. Señalando que:

“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. “

Y seguidamente, dicha normativa en su artículo 19, establece que los departamentos o municipios que carezcan de sus respectivas cárceles, podrán contratar con el INPEC, el recibo de sus presos bajo las siguientes condiciones:

“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.”

Lo anterior deja claro que, le corresponde al INPEC por competencia legal la ejecución de la pena privativa de libertad de las personas condenadas por sentencias judiciales a través de los establecimientos de reclusión nacional, mientras que a los entes territoriales les corresponde velar por intermedio de las cárceles departamentales y municipales por las personas detenidas preventivamente y en cumplimiento de condenas correspondientes a contravenciones por orden de autoridad policial; sin embargo, cuando el ente territorial carezca de la respectiva cárcel, podrá contratar con el INPEC para el recibo de sus presos a través de un acuerdo contractual.

Además de lo anterior, la referida ley, dispuso en su artículo 21, la existencia de Cárceles y pabellones de detención preventiva, dirigidos de manera exclusiva a la atención de personas en detención preventiva en los términos del artículo 17 de la Ley 65 de 1993, en donde dispuso:

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 con junta 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.”

Adicionalmente, es importante referir, que el artículo 21 de la **Ley 1709 de 2014** adicionó el artículo 28A a la Ley 65 de 1993, en el que se dispuso:

“Artículo 21. *Adiciónase un artículo a la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:*

Artículo 28A. Detención en Unidad de Reacción Inmediata o similar. *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.”

Entiéndase además que, la detención establecida en este artículo adicionado, correspondiente a URI o similares, hace alusión a los **centros de detención transitoria, como lo son las URI y las Estaciones de Policía,** tal y como refirió el auto 110 de 2019 previamente citado.

2.3 Sentencia SU 122 de 2022 por medio de la cual, se suspende la aplicación de la regla de equilibrio decreciente adoptada en la Sentencia T-388 de 2013 y se extiende la declaración de Estado de Cosas Inconstitucionales.

Recientemente la Corte Constitucional en su Sala Plena, reanalizó la situación en los establecimientos o centros de detención transitoria, es decir, inspecciones, estaciones de policía, subestaciones, unidades de reacción inmediata URI, entre otros similares, y reiteró que presentan el mismo problema de hacinamiento de los establecimientos penitenciarios y carcelarios a nivel nacional, por lo que consideró que la regla de equilibrio decreciente es un remedio judicial insuficiente y ordenó suspender la aplicación de dicha regla desarrollada en la mencionada sentencia T-388 de 2013. Al respecto reconoció lo siguiente:

*“A pesar de lo expresado en la Sentencia T-388 de 2013 y las precisiones hechas por la Sala de Seguimiento en el Auto 110 de 2019, **con el paso del tiempo se ha identificado que la regla de equilibrio decreciente es un remedio judicial insuficiente. Su aplicación se dio de forma aislada a la implementación de otras medidas necesarias para disminuir el hacinamiento en el sistema carcelario y penitenciario.** Así, algunas autoridades del sistema penitenciario y autoridades judiciales (en especial en sede de tutela) no tuvieron otra opción que aplicar la regla, bajo el entendido de que, si la cárcel o penitenciaria está por encima de su capacidad, no se puede recibir a ningún otro individuo o se debe proceder al cierre total del establecimiento. Tal situación es consecuencia de la grave situación de hacinamiento que se vive en la práctica; dado que las demás autoridades competentes no logran movilizarse para aumentar los egresos de los establecimientos de reclusión, **no hay más opción que no permitir el ingreso de nuevos reclusos a dichos espacios, así sea en contravía de todas las precisiones recién descritas. Ello ha llevado a que individuos que debían estar en cárceles y penitenciarías hayan terminado reclusos en los llamados centros de detención transitoria o similares. Por lo tanto, se ha evidenciado que la regla de equilibrio decreciente ha causado, en parte, el hacinamiento que se vive ahora en los llamados centros de detención transitoria o similares.***

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

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

En virtud de lo expuesto, reconoce el Alto Tribunal que la *regla de equilibrio decreciente* agravó la misma problemática que pretendía superar o al menos menguar con su aplicación, situación que se extendió a los centros de detención transitoria y similares, puesto que a pesar de ser establecimientos no aptos para la custodia de personas por más de 36 horas, en la realidad dicho lapso se supera y extiende por varios meses, motivo suficiente para suspender dicha medida hasta tanto no se adelanten las medidas estructurales formuladas y se atiendan a las PPL en condiciones dignas. Evidenció que tal vulneración de derechos fundamentales de las personas detenidas, se presentan en su mayoría en ciudades como Bogotá, Medellín, Cali, Pereira, Popayán o San Andrés, donde la Corte observó condiciones graves de hacinamiento, tratos crueles, inhumanos y degradantes que afectan seriamente los derechos de los reclusos, pues se permite la permanencia en lugares como estaciones de policía o celdas de la Fiscalía General de la Nación por lapsos superiores a 36 horas.

La Corte recordó que en ningún caso y bajo ningún pretexto una persona puede permanecer en uno de los centros de detención transitoria por un lapso superior a 36 horas sin que se le hubiere definido su situación jurídica. Una vez esto ha ocurrido, su traslado debe ser inmediato y perentorio a una cárcel o establecimiento penitenciario.

Ahora, en cuanto a las autoridades responsables, destacó que debe existir una coordinación armónica de competencias entre entidades del orden nacional y orden territorial al momento de diseñar, adoptar, implementar y evaluar la política pública criminal, penitenciaria y carcelaria, con el fin de lograr una colaboración coordinada en el desarrollo de sus funciones, lo cual, cobra una mayor relevancia cuando se trata de la custodia de personas privadas de la libertad bajo detención preventiva que se encuentran en centros de detención.

Al respecto, expresó:

“De acuerdo con los artículos 17, 19 y 21 de la Ley 65 de 1993 las cárceles y pabellones de ejecución de detención preventiva se encuentran a cargo de las entidades territoriales. No obstante, la función de inspección y vigilancia de estas cárceles la ejerce el Inpec. Por su parte, el artículo 28A de la Ley 65 de 1993 establece que “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.” Según el único párrafo de aquella disposición **les corresponde a las entidades territoriales “adecuar las celdas a las condiciones de las que trata el presente artículo.”**

Conforme a este marco normativo las personas privadas de la libertad bajo detención preventiva son responsabilidad de las entidades territoriales, principalmente. De esa forma, una persona detenida dentro de las 36 horas debe ser, obligatoriamente, llevada ante un juez para su definición jurídica. Una vez transcurrido este tiempo sin que lo anterior tenga lugar, debe ser puesta en libertad por las autoridades competentes. En el caso en el que se haya impuesto una medida de aseguramiento intramural, debe ser llevada a la cárcel o establecimiento penitenciario respectivo. **En ese orden de ideas, las condiciones mínimas de dignidad de las personas detenidas preventivamente, bien sea como una medida transitoria o instrumental (captura) durante las 36 horas (URI o espacios similares) o en una cárcel o establecimiento penitenciario bajo medida de aseguramiento, le corresponde garantizarlas a las entidades territoriales.**” (Negrilla fuera de texto)

Se concluye entonces que, cuando se trata de personas privadas de la libertad, en calidad de procesadas o sindicadas, en centros de detención transitoria son responsabilidad de los entes territoriales, mientras que las personas condenadas, son responsabilidad del INPEC y la USPEC. No obstante, la Corte en dicha SU advirtió que tanto los entes territoriales como el INPEC y la USPEC deben actuar de forma articulada y garantizar que la población privada de la libertad cumpla la medida de detención o condena en condiciones dignas, lo que se traduce en la necesidad de que dichas entidades construyan más cupos carcelarios y garanticen condiciones dignas en todos los centros de reclusión.

Caso concreto

Descendiendo al caso bajo estudio, se encuentra que los señores **ROMÁN DE JESÚS DÍAZ IBARRA, OVIDIO DE JESÚS LADINO HERNÁNDEZ, SANTIAGO BETANCUR LÓPEZ, JOSÉ LIBARDO CARDONA GARCÍA, FRANCISCO JAVIER BOTERO PALACIO y JULIÁN ANDRÉS CANO DUQUE** alegan la vulneración de sus derechos fundamentales a la vida digna, la dignidad humana y la integridad personal, al estar reclusos en la sala de reflexión (calabozo) de la Estación de Policía del municipio de Quinchía, permaneciendo en un espacio de 2 metros de ancho por 2 metros de largo, sin elementos sanitarios suficientes ni las garantías mínimas y condiciones de dignidad. Por medio de la Personera Municipal de Quinchía como agente oficiosa agente, manifestó que debido a las graves condiciones de hacinamiento, reclusos sin permiso para tomar el sol y algunos que durante más de tres semanas han estado encerrados totalmente, han afectado de forma negativa su salud mental y vulnerado el derecho a la dignidad humana.

De las pruebas aportadas, se concluye que los accionantes se encontraban en situación de sindicados, es decir, que no han sido condenados y, por ende, no contaban con una situación jurídica definida, pero estaban privadas de la libertad bajo detención preventiva en centros de detención transitoria, que pueden ser inspecciones, estaciones de policía, subestaciones, Unidades de Reacción Inmediata – URI y establecimientos similares, en este caso, la Estación de Policía del municipio de Quinchía. El Teniente Comandante de dicha Estación, mediante oficio del 14 de junio de 2022, dio fe de las condiciones de los reclusos e informó que debido a ello y la permanencia de los accionantes por un término superior a las 36 horas legalmente permitidas, realizó los trámites pertinentes al INPEC para la entrega en custodia, no obstante, no había recibido respuesta; además solicitó a la Regional Viejo Caldas y centro penitenciario y carcelario de Anserma, Caldas, el traslado de los reclusos, sin embargo, no se ha efectuado el traslado.

Esta solicitud también fue elevada por la Personera Municipal de Quinchía el pasado 21 de junio, y en respuesta, la Directora del INPEC Regional Viejo Caldas, manifestó que no era posible aceptar el traslado de las personas privadas de la libertad, dado que, se encontraban en calidad de SINDICADOS y no

CONDENADOS, por tanto, la responsabilidad de sus condiciones y demás derechos correspondía a las Entidades Territoriales.

Pues bien, acertadamente el juez de tutela en uso de las facultades otorgadas por la Constitución y el Decreto 2591 de 1991, en concordancia con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ordenó como medida provisional, al INPEC Viejo Caldas el traslado de los reclusos accionantes a establecimientos carcelarios del departamento de Risaralda o a los de Riosucio o Anserma. A raíz de lo anterior, más adelante declaró la carencia actual de objeto, teniendo en cuenta el informe de gestión por parte del INPEC Viejo Caldas donde señaló que requirió mediante oficio al director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Anserma, para recibir y dar de alta a los señores **SANTIAGO BETANCUR LÓPEZ, JOSÉ LIBARDO CARDONA GARCÍA, FRANCISCO JAVIER BOTERO PALACIO** y **JULIÁN ANDRÉS CANO DUQUE**. Respecto de los señores **ROMÁN DE JESÚS DÍAZ IBARRA** y **OVIDIO DE JESÚS LADINO HERNÁNDEZ** fueron fijados al EPMSC de Pereira.

Ciertamente, los accionantes se encontraban en la Estación de Policía del municipio de Quinchía por un lapso superior al legalmente permitido (36 horas) sin las condiciones adecuadas que se requieren para garantizar una reclusión en circunstancias dignas, lo cual, evidencia el estado de cosas contrario al orden constitucional vigente y hace necesaria la intervención del juez de tutela, para salvaguardar los derechos fundamentales de las personas detenidas y, en casos como estos, ordenar a las entidades encargadas adelantar las acciones tendientes a lograr el mejoramiento de las circunstancias de los reclusos.

En este punto, no se puede negar el conflicto que existe entre los entes territoriales y el INPEC y la USPEC al momento de endilgar la responsabilidad de las personas sindicadas (bajo detención preventiva) que se encuentran privadas de la libertad en centros transitorios, pues la norma (Ley 65 de 1993) es clara al establecer que la responsabilidad en estos casos corresponde a las entidades territoriales y, cuando se trata de condenados (con una pena en firme), el encargado es el INPEC; pero, como lo indicó la Corte Constitucional en virtud del principio de coordinación armónica y dada la declaración del estado de cosas inconstitucionales extendida a los centros de detención transitoria, no existe una justificación válida para que ninguna de las autoridades se releve de la obligación.

En tal sentido, es claro que fue acertada la decisión del *a quo* al ordenar al INPEC Viejo Caldas efectuar el traslado de los accionantes sindicados, a establecimientos carcelarios del departamento de Risaralda o a los de Riosucio o Anserma. Teniendo en cuenta que, era indispensable tomar medidas urgentes y de cumplimiento inmediato, con el fin de atender la situación indigna en que se encontraban los accionantes, por lo tanto, correspondía ordenar el traslado al establecimiento penitenciario respectivo, máxime cuando los accionantes se encontraban detenidos por más las 36 horas reglamentadas y debían tener su situación jurídica definida, sin que se pudiera alegar *regla de equilibrio decreciente* que como la misma Corte aceptó, gravó la problemática de hacinamiento carcelario.

Por otro lado, contrario a lo insinuado por el impugnante, al juez de tutela no le corresponde definir las partidas presupuestales para proveer los recursos suficientes y necesarios para la construcción de nuevos centros de detención transitoria; sin embargo, sí puede hacer un llamado a los entes territoriales para que adelanten los trámites necesarios para la planeación de fuentes de financiación que permitan aumentar los cupos de la población que se encuentra bajo detención preventiva, en razón a lo dispuesto en la SU122 de 2022; por lo anterior, se revocará la orden del *a quo* respecto del requerimiento efectuado a la Gobernación de Risaralda y a la Alcaldía de Quinchía.

En virtud de lo anterior, se revocará parcialmente la sentencia impugnada.

En mérito de lo expuesto, la **Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR el numeral tercero de la sentencia impugnada, respecto al requerimiento efectuado a la Gobernación de Risaralda y a la Alcaldía de Quinchía, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: CONFIRMAR en todo lo demás, la sentencia impugnada proferida por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Quinchía, Risaralda.

TERCERO: NOTIFÍQUESE esta providencia a las partes en la forma y términos consagrados en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO: DENTRO de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria del presente fallo, **REMÍTASE** de forma electrónica y en los términos del Acuerdo PCSJA20-11594 del 13 de julio de 2020, la presente Acción de Tutela ante la Honorable Corte Constitucional para su eventual **REVISIÓN**.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO

OLGA LUCIA HOYOS SEPÚLVEDA

JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ

Firmado Por:

German Dario Goez Vinasco
Magistrado
Sala 003 Laboral
Tribunal Superior De Pereira - Risaralda

Julio Cesar Salazar Muñoz
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Sala 2 Laboral
Tribunal Superior De Pereira - Risaralda

Olga Lucia Hoyos Sepulveda
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Sala 4 Laboral
Tribunal Superior De Pereira - Risaralda

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **8eb6cf94a36fc7c2e5373e166e48c0a2ef8fba8c78b23f16825d83597f506a96**

Documento generado en 07/10/2022 03:30:04 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>