

SERVICIO PUBLICO PENITENCIARIO Y CARCELARIO - Derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad / RELACION ESPECIAL DE SUJECION - Deberes del Estado respecto de los derechos de los reclusos

El Estado, por medio de las distintas instituciones y órganos que hacen parte del sistema penitenciario y carcelario, presta este servicio público a favor de toda la población; sin embargo, son receptores directos de sus prestaciones las personas privadas de la libertad y aquellas que hacen parte del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria. Los primeros, en tanto destinatarios de las medidas de aseguramiento, penas privativas de la libertad personal o medidas de seguridad (Art. 1 Ley 65 de 1993). Los segundos, en tanto ejercen una función preventiva, educativa y social para con los reclusos y de apoyo a las autoridades penitenciarias y carcelarias para el cumplimiento de sus fines (Art. 2 Decreto 407 de 1994), ya que les compete la vigilancia interna de los centros de reclusión (Art. 31 Ley 65 de 1993, modificado por el Art. 35 de la Ley 1709 de 2014). Tanto de los reclusos como de los miembros del cuerpo de custodia, en atención a la relación de servicio público que los une con el Estado, se predica una relación especial de sujeción con el ente estatal. En virtud de esta, y en lo sucesivo, de manera exclusiva respecto de los reclusos, se imponen al Estado ciertos deberes de guarda de sus derechos durante el periodo de reclusión. Estos deberes, en principio, se regulan en aquellas disposiciones del derecho interno e internacional que hacen referencia al cumplimiento de las medidas de aseguramiento, la ejecución de las penas privativas de la libertad personal y de las medidas de seguridad. En Colombia, estas se consagran en el la Ley 65 de 1993, por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario. Entre estos deberes que se predicen del Estado para con los reclusos, se resaltan los siguientes, de importancia para la solución del sub lite: Otorgar un tratamiento o enfoque diferencial, en razón de alguna característica particular a los reclusos (Art. 3A). Respetar la dignidad humana, las garantías constitucionales y los Derechos Humanos universalmente reconocidos (Art. 5); en virtud de este deber, se dispone, de forma categórica, que, la carencia de recursos no podrá justificar que las condiciones de reclusión vulneren los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. Hacer efectiva la finalidad resocializadora de la pena, por medio de la disciplina, el trabajo, el estudio, la formación espiritual, la cultura, el deporte y la recreación, bajo un espíritu humano y solidario (Arts. 9 y 10). Mantener una planta física adecuada a los fines del establecimiento de reclusión, a la población de internos y personal directivo, administrativo y de vigilancia que alberga y, contar con los medios materiales mínimos para el cumplimiento eficaz de sus funciones y objetivos (Art. 34). Garantizar la adecuada prestación de los servicios públicos de agua potable, saneamiento básico, energía, y teléfono para la población de internos y personal administrativo (Art. 34 inciso tercero) y, en especial, respecto del servicio de agua potable, garantizar el suministro permanente a la población de internos para el uso del servicio sanitario y el baño diario (Art. 34 inciso cuarto). Garantizar que las celdas y dormitorios permanezcan en estado de limpieza y de aireación (Art. 64 modificado por el Art. 46 de la Ley 1709 de 2014). Garantizar una alimentación en calidad y cantidades tales que aseguren la suficiente y balanceada nutrición de las personas privadas de la libertad, además que sea suministrada en buenas condiciones de higiene y presentación (Art. 67 modificado por el Art. 48 de la Ley 1709 de 2014 y Art. 68 modificado por el Art. 49 de la Ley 1709 de 2014). Por razones de salud, debe garantizar una alimentación especial para aquellos internos que lo requieran, bien sea mediante la permisión de que ellos mismos se la provean o que la suministre el establecimiento. Garantizar que tengan acceso a todos los servicios del sistema general de salud (Art. 104 modificado por el Art. 65 de la Ley 1709 de 2014).

Además, de que exista una Unidad de Atención Primaria y de Atención Inicial de Urgencias en Salud Penitenciaria y Carcelaria (inciso segundo) para la atención intramural (inciso segundo del Art. 105 modificado por el Art. 66 de la Ley 1709 de 2014). Igualmente, garantizar el aislamiento necesario a los reclusos con especiales afecciones de salud que así lo requieran (inciso segundo del Art. 106 modificado por el Art. 67 de la Ley 1709 de 2014). Permitir que las personas privadas de la libertad reciban una visita cada siete (7) días calendario, sin perjuicio de lo que dispongan los beneficios judiciales y administrativos aplicables (Art. 112 modificado por el Art. 73 de la Ley 1709 de 2014). Vigilar, por intermedio de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, y los personeros municipales y distritales, el estado general de los internos y de manera especial, entre otras, el respeto de los derechos humanos, la atención y el tratamiento y fenómenos de desaparición o de trato cruel, inhumano o degradante (Art. 169 modificado por el Art. 7 del Decreto 2636 de 2004). Verificar, por intermedio de la Comisión de Seguimiento a las Condiciones de Reclusión del Sistema Penitenciario y Carcelario, que las unidades de prestación de servicios de salud existentes dentro de los establecimientos penitenciarios y carcelarios cuenten con la infraestructura e insumos necesarios para tal fin y revisar las condiciones de infraestructura que garanticen la provisión de servicios de calidad tales como agua potable, luz y demás que fomenten un ambiente saludable (numerales 6 y 7 del Art. 170 modificado por el Art. 93 de la Ley 1709 de 2014).

FUENTE FORMAL: LEY 65 DE 1993 - ARTICULO 1 / DECRETO 407 DE 1994 - ARTICULO 2 / LEY 65 DE 1993 - ARTICULO 31 / LEY 1709 DE 2014 - ARTICULO 35 / LEY 65 DE 1993 - ARTICULO 3 / LEY 65 DE 1993 - ARTICULO 5 / LEY 65 DE 1993 - ARTICULO 9 / LEY 65 DE 1993 - ARTICULO 10 / LEY 65 DE 1993 - ARTICULO 34 / LEY 65 DE 1993 - ARTICULO 34 INCISO TERCERO / LEY 65 DE 1993 - ARTICULO 34 INCISO CUARTO / LEY 65 DE 1993 - ARTICULO 64 / LEY 1709 DE 2014 - ARTICULO 46 / LEY 65 DE 1993 - ARTICULO 67 / LEY 1709 DE 2014 - ARTICULO 48 / LEY 65 DE 1993 - ARTICULO 68 / LEY 1709 DE 2014 - ARTICULO 49 / LEY 65 DE 1993 - ARTICULO 104 / LEY 1709 DE 2014 - ARTICULO 65 / LEY 65 DE 1993 - ARTICULO 105 INCISO SEGUNDO / LEY 1709 DE 2014 - ARTICULO 66 / LEY 65 DE 1993 - ARTICULO 106 INCISO SEGUNDO / LEY 1709 DE 2014 - ARTICULO 67 / LEY 65 DE 1993 - ARTICULO 112 / LEY 1709 DE 2014 - ARTICULO 73 / LEY 65 DE 1993 - ARTICULO 169 / DECRETO 2636 DE 2004 - ARTICULO 7 / LEY 65 DE 1993 - ARTICULO 170 NUMERAL 6 / LEY 65 DE 1993 - ARTICULO 170 NUMERAL 7 / LEY 1709 DE 2014 - ARTICULO 93

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL - Situación de los reclusos en Colombia

La Corte Constitucional, desde muy temprano, en virtud de la sentencia T-153 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), catalogó la situación de los reclusos como un estado de cosas inconstitucional debido a la vulneración masiva de sus derechos fundamentales a la vida e integridad personal, los derechos a la familia, a la salud, al trabajo y a la presunción de inocencia, y, en especial, a la dignidad, principio, valor y derecho fundamental constitucional. Esta declaratoria tuvo como fundamento no solo la constatación de las condiciones de hacinamiento de las cárceles del país, sino, entre otras, las graves deficiencias en materia de servicios públicos y asistenciales y la carencia de oportunidades y medios para la resocialización de los reclusos.

NOTA DE RELATORIA: La Corte Constitucional ha venido analizando la problemática y ha concedido el amparo de los derechos de los reclusos en las

siguientes sentencias: T-322 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y en la T-077 de 2013, M.P. Alexei Julio Estrada.

VULNERACION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA DIGNIDAD HUMANA, SALUD, VIDA, Y FAMILIA DE LOS RECLUSOS DEL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO LA NUEVA ESPERANZA DE GUADUAS - Se confirma el amparo de los derechos fundamentales vulnerados / DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIDA DIGNA EN CONDICIONES DE RECLUSION - Vulneración por restricción en el suministro de agua potable y deficiencias en la infraestructura del centro de reclusión / DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD - Vulneración por deficiencias en la prestación de los servicios médicos y en el suministro de alimentos / DERECHO FUNDAMENTAL A LA FAMILIA - Vulneración por restricciones en el régimen de visitas

La Sala confirmará el amparo de los derechos fundamentales de los internos del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Nueva Esperanza, pues las actuales condiciones de prestación del servicio público penitenciario atentan contra los derechos a la vida en condiciones dignas de reclusión, a la salud y a la familia. La Sala confirmará el amparo de este derecho, en atención a las deficiencias en la infraestructura física del centro penitenciario, con ocasión de las fallas hidráulicas de que da cuenta el expediente, y a raíz de las condiciones inadecuadas de las deficiencias en la provisión de agua potable y tratamiento de aguas residuales en el centro penitenciario, atribuibles al Director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Nueva Esperanza, al INPEC y a la USPEC... es, en primera instancia, el Director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Nueva Esperanza quien tiene el deber de identificar las deficiencias en la infraestructura del centro, entre estas, claro está, las necesarias para el adecuado suministro de agua potable y la debida recolección y disposición final de las aguas residuales que se producen en el centro. Una vez cumplido tal deber le corresponde informar al INPEC para que, con fundamento en sus competencias solicite la ejecución de las medidas idóneas a la USPEC, pues es a esta a la que le compete, la construcción, rehabilitación, mantenimiento, operación y prestación de servicios asociados a la infraestructura carcelaria y penitenciaria, bien de forma directa o mediante su contratación con terceros, en los términos dispuestos por el numeral 7 del Decreto 4150 de 2011... es claro que la afectación del derecho a la salud de los internos obedece a la ineficaz e ineficiente coordinación de las funciones asignadas a la USPEC y al INPEC y la inadecuada prestación del servicio de salud por parte de CAPRECOM E.P.S. Si bien a esta última le corresponde la debida prestación del servicio de salud a los internos del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Nueva Esperanza y, en principio pudiera considerarse que debiera ser la única condenada, esto supondría desconocer que a la USPEC le compete determinar la Entidad o las Entidades Promotoras de Salud (EPS) a las que se afiliará la población de que trata el Decreto 2496 de 2012 y, además, desconocer el inadecuado ejercicio de las facultades de policía administrativa que la normativa le atribuye al INPEC. Del derecho fundamental por conexidad a la salud y su garantía ante la ineficiente prestación de este servicio público. La Sala amparará este derecho, en atención a las deficiencias en la prestación del servicio público de salud en el centro de reclusión, atribuibles a la USPEC, el INPEC y CAPRECOM. 1.1. Del derecho fundamental a la familia. La Sala amparará este derecho, en atención a las presuntas restricciones en el régimen de visitas del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Nueva Esperanza, atribuibles al Director del establecimiento. Es un deber del Estado para con las personas privadas de la libertad, garantizar que estas reciban una visita cada siete (7) días calendario, sin perjuicio de lo que dispongan los beneficios

judiciales y administrativos aplicables (Art. 112 de la Ley 65 de 1993. modificado por el Art. 73 de la Ley 1709 de 2014). Si bien el Director del Establecimiento Carcelario tiene discrecionalidad para regular el régimen de visitas en el Reglamento Interno del plantel, esto no obsta para que deba garantizar los mínimos dispuestos en el Art. 112 de la Ley 65 de 1993, modificado por el Art. 73 de la Ley 1709 de 2014. Por esta razón, en caso de que estos términos mínimos no se garanticen, habrá de adecuar el Reglamento Interno del plantel a lo allí previsto.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de agosto de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 25000-23-41-000-2014-00791-01(AC)

Actor: DEFENSORIA DEL PUEBLO – SECCIONAL CUNDINAMARCA

Demandado: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO Y OTROS

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el Instituto Penitenciario y Carcelario – INPEC y por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC contra la sentencia de junio 4 de 2014, proferida por la Subsección B, de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que tuteló los derechos fundamentales vulnerados a los internos del Establecimiento Penitenciario y Carcelario – EPC La Esperanza de Guaduas – Cundinamarca.

La Defensoría del Pueblo – Regional Cundinamarca interpuso acción de tutela contra el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Superintendencia Nacional de Salud, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, la Dirección del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Nueva Esperanza de Guaduas – Cundinamarca, y Caprecom EPS, por considerar vulnerados los derechos fundamentales a la dignidad humana, la salud en conexidad con la vida, la prohibición de tratos crueles, inhumanos y degradantes y al libre desarrollo de la personalidad de los internos del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Nueva Esperanza de Guaduas – Cundinamarca¹.

¹ La acción se interpuso el día 14 de mayo de 2014.

1. Hechos

El expediente da cuenta, en general, de la existencia de unas condiciones precarias de prestación del servicio público penitenciario en las instalaciones del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Nueva Esperanza, asociadas, de modo principal, a: *i*) deficiencias en la provisión de agua potable y tratamiento de aguas residuales; *ii*) deficiencias en la infraestructura física; *iii*) deficiencias en la prestación del servicio público de salud; *iv*) deficiencias en el suministro de alimentos; *v*) condiciones inadecuadas de los espacios para aislamiento de los internos en las Unidades de Tratamiento Especial – UTE, *vi*) restricciones excesivas a los visitantes y en el régimen de visitas, *vii*) insuficiencia de espacios de recreación e *viii*) insuficiencia de personal administrativo para tramitar las solicitudes de los internos.

Las condiciones precedentes fueron constatadas en diversas visitas llevadas a cabo por la Defensoría del Pueblo Regional de Cundinamarca, que interpuso la presente acción, en los siguientes términos:

1.1. Deficiencias en la provisión de agua potable y tratamiento de aguas residuales: para una población de 2000 reclusos, se señala que “existe racionamiento de agua, por cuanto ésta es suministrada una hora, otras dos y otras 3 horas al día” (fl. 3) y se reducen a dos horas de suministro durante los días de visitas. Esta situación ha dado lugar, entre otras, a que los internos deban hacer sus necesidades fisiológicas en bolsas de plástico, las cuales son depositadas en las inmediaciones del centro de reclusión, lo que provoca no solo malos olores, sino el brote de epidemias, si se tiene en cuenta que la temperatura del lugar en el que se encuentra el centro penitenciario oscila entre los 30 y 40 grados centígrados (a fls. 127, 129 a 131 se anexan registros fotográficos).

1.2. Deficiencias en la infraestructura física: estas se asocian a fallas hidráulicas, eléctricas y telefónicas. Por una parte se señala que “los patios 5, 6 y 7 de mediana, siguen siendo inhabitables, pues existen filtraciones de agua y grandes fugas de agua, por lo que los internos colocan trapos en el piso para

evitar que el agua se filtre a las celdas, hecho que hace que las condiciones de habitabilidad de estos patios no sean las óptimas, ni las más adecuadas” (fl. 4; a fls. 128 y 132 a 136 se anexa un registro fotográfico).

1.3. Deficiencias en la prestación del servicio público de salud: se indica que no existe un médico de planta, situación que impide la atención inmediata y urgente de los internos. Además, que en la presente anualidad murieron dos internos por falta de atención oportuna. Se indica, igualmente, que algunos internos presentan tuberculosis, VIH y otra población necesita tratamientos especializados y procedimientos quirúrgicos. Finalmente, que “las condiciones de SALUD DE LOS INTERNOS, es crítica al no contar con los servicios médicos y lo que es pero aún, no existe ni siquiera el servicio de urgencias, abandonándose la parte asistencia, ambiental, médico sanitaria y el componente de promoción y prevención de la salud” (fl. 4).

El expediente da cuenta, además, de que los internos del Centro Penitenciario interpusieron una acción de tutela en el año 2012, cuya pretensión era contar “con un médico de planta las 24 horas del día, y se les someta a valoración médica para descartar una enfermedad de orden epidémico”². Esta tuvo como fundamento la falta de “acceso oportuno a consulta con médicos especialistas y se les suministran deficientemente los medicamentos que son formulados por el médico tratante”³. Dentro de este proceso tutelar se ordenó lo siguiente:

TERCERO: Igualmente ORDENAR al Director de CAPRECOM EPS, que dentro del mismo término y condiciones ya definidas para la contabilización de éste, adelante las gestiones necesarias para garantizar la permanencia ininterrumpida de un Médico General en el Establecimiento Penitenciario [...], el rápido y oportuno acceso de los reclusos de ese penal a servicios médicos de especialistas, cuando así lo requieran, y un completo y constante suministro de medicamentos de acuerdo con los diagnósticos y periodicidad que sea determinada por los respectivos ‘médicos tratantes’” (fl. 34).

² Fl. 20, que hace parte de la providencia del Tribunal Superior del distrito judicial de Cundinamarca – Sala Penal, que amparó el derecho de los tutelantes

³ *Ibíd.*

Señala la parte tutelante que, no obstante la sentencia precedente, “pese a las reclamaciones para que se cumpla, no se pudo lograr y los derechos a la vida en conexidad con la salud continúan vulnerándose” (fl. 5).

1.4. Deficiencias en el suministro de alimentos: se señala que existen utensilios insuficientes para atender a toda la población carcelaria, además de que los alimentos se brindan en condiciones de salubridad inadecuadas. Se indica, igualmente, que no se cumple con el menú establecido para los internos ni con las dietas especiales que algunos deben tener, en atención a prescripciones médicas.

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC realizó, los días 5 y 6 de junio del presente año, visita de inspección, control y seguimiento al Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Nueva Esperanza, con el fin de verificar las condiciones en las cuales se prestaba el servicio de alimentación en dicho centro penitenciario, encontrando irregularidades de las cuales informaron a la empresa SERVINUTRIR, contratista encargada del suministro de los alimentos en el penal, de igual forma, le solicitaron diligenciara el plan de mejora frente a cada una de las falencias, otorgándole un plazo máximo de 30 días para la ejecución de dicho plan.

1.5. Condiciones inadecuadas de los espacios para aislamiento de los internos en las Unidades de Tratamiento Especial – UTE-: estas unidades son calabozos de aislamiento para los internos como una opción de castigo, o para recluir a aquellos que presentan dificultades sanitarias, psicológicas o de seguridad, “las cuales lesionan abiertamente los derechos fundamentales de los internos, atentando contra el principio fundamental de la dignidad humana, dado que en ellas se obliga al interno a permanecer por largos períodos, degradando su condición humana [sic] física y mental, tanto de la persona privada de la libertad como de su familia, y en dichas celdas no penetra el sol” (fl. 5).

1.6. Restricciones excesivas a los visitantes y en el régimen de visitas: se señala que no se tiene en cuenta el arraigo de los internos para ubicarlos en la penitenciaría, que las visitas se realizan cada 15 días para las mujeres y solo los lunes festivos para los hombres, aunado al difícil acceso al penal, ubicado a 3.5 kilómetros de la carretera central y luego del largo periodo de requisa, “el tiempo que tenía para compartir la persona recluida con su familiar se ha terminado, pues

la visita se convierte en un espacio de máximo 30 minutos” (fl. 6). Además, que los visitantes “no tienen servicio de baño ni de sombra para guardarse mientras [sic] esperan la hora de entrada, ni un espacio de recreación para los menores que asisten a las visitas, no cuenta con cámaras de vigilancia, ni de aire acondicionado da las altas temperaturas que se debe soportar” (fl. 5). Igualmente, que no existen espacios de recreación para los visitantes.

1.7. Insuficiencia de espacios de recreación: se señala que los internos carecen de espacios de recreación.

1.8. Insuficiencia del personal administrativo para tramitar las solicitudes de los internos: se señala que no existe personal administrativo suficiente, en el área jurídica, para tramitar los beneficios judiciales y administrativos de los privados de la libertad.

2. Pretensiones

Las pretensiones de la demanda de tutela son las siguientes:

“1. Solicito señor juez que se protejan los derechos fundamentales que han sido conculcados por el Ministerio de Justicia y del Derecho, Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, la Superintendencia Nacional de Salud, la Dirección del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Nueva Esperanza de Guaduas – Cundinamarca, y Caprecom EPS, siendo ellos: **(1)** la dignidad humana, **(2)** la salud en conexidad con la vida, **(3)** la seguridad social, **(4)** libre desarrollo de la personalidad, y los demás derechos que el juez de tutela encuentre que han sido vulnerados por las accionadas, derechos que le asisten a la población reclusa, del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Nueva Esperanza de Guaduas – Cundinamarca, y que se encuentran gravemente amenazados por la conducta de omisión que ha sido abiertamente desplegada por las accionadas.

2. [...] Se ordene al Ministerio de Justicia y del Derecho, Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, la Superintendencia Nacional de Salud, la Dirección del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Nueva Esperanza de Guaduas – Cundinamarca, y Caprecom EPS, que aplique y dé cumplimiento a las normas legales y administrativas que regulan el funcionamiento y administración de los centros penitenciarios en condiciones vivibles, dando aplicación al principio de dignidad humana.

3. [...] Que se ordene al Ministerio de Justicia y del Derecho, Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, la Superintendencia Nacional de Salud, la Dirección del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Nueva Esperanza de Guaduas – Cundinamarca, y Caprecom EPS, que de manera coordinada y armónica, en un tiempo perentorio, adelanten todas las acciones de emergencia con el fin de conjurar la grave situación de la población carcelaria del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Nueva Esperanza de Guaduas – Cundinamarca, teniendo en cuenta la infraestructura, sus condiciones de salubridad, dando una solución definitiva a la falta de agua, atención inmediata de médicos y medicamentos necesarios para atender a los casos de emergencia a los que nos hemos referido en el libelo de la demanda, tratamientos especializados y procedimientos quirúrgicos según las condiciones de cada una de las personas reclusas y en general una atención médica para toda la población carcelaria.

4. Se ordene a las autoridades accionadas que hasta tanto no se subsanen todas y cada una de las irregularidades aquí planteadas, es decir servicio de agua, infraestructura, condiciones de salubridad, atención inmediata a los internos por parte de médicos generales y especialistas, medicamentos, tratamientos especializados y procedimientos quirúrgicos según las condiciones de cada una de las personas reclusas; **cesen los traslados de la población interna a nivel nacional al Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Nueva Esperanza de Guaduas – Cundinamarca** para con ello evitar una mayor vulneración de los derechos de dicha población”

3. Fundamentos de la acción

La parte actora señala que las *i)* deficiencias en la provisión de agua potable y tratamiento de aguas residuales; *ii)* deficiencias en la infraestructura física; *iii)* deficiencias en la prestación del servicio público de salud; *iv)* deficiencias en el suministro de alimentos; *v)* condiciones inadecuadas de los espacios para aislamiento de los internos en las Unidades de Tratamiento Especial – UTE, *vi)* restricciones excesivas a los visitantes y en el régimen de visitas, *vii)* insuficiencia de espacios de recreación e *viii)* insuficiencia de personal administrativo para tramitar las solicitudes de los internos violan flagrantemente los derechos fundamentales a la dignidad humana, salud en conexidad con la vida, seguridad social, y libre desarrollo de la personalidad de la población reclusa.

4. Trámite Procesal

Mediante auto de mayo 15 de 2014, la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca ordenó notificar la existencia del proceso a los demandados (fl. 140 - 141).

Posteriormente, por medio del auto de 28 de mayo del presente año, se vinculó a la Alcaldía Municipal de Guaduas, a la empresa de Acueducto y Alcantarillado de este municipio y a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, como demandados. Igualmente, se les solicitó que en el término de un (1) día rindieran informe acerca de los hechos que fundamentaron la demanda. Estas entidades rindieron sus informes los días 3 y 4 de junio; sin embargo, los informes de las entidades no fueron allegados a tiempo al despacho pues existió mora en la entrega del correo certificado; por esta razón sus argumentos no fueron tenidos en cuenta para proferir el fallo de primera instancia. La Sala, para resolver la impugnación, tendrá en cuenta las manifestaciones rendidas por todas las partes vinculadas.

5. Intervenciones

5.1 El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC sostuvo que no era responsable de la vulneración de los derechos fundamentales de los reclusos del Centro Penitenciario de Guaduas, dado que la competencia para realizar las adecuaciones a la infraestructura del establecimiento y la contratación en materia de servicios de alimentación era de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC. Además, que la vigilancia de la calidad y cantidad de alimentos suministrados a la población reclusa era del Comité de Seguimiento al Suministro de Alimentación – COSAL; este organismo interno del centro penitenciario está integrado por los internos representantes de los patios, el Subdirector del Establecimiento, el asesor jurídico y un representante del área de sanidad.

Señaló que solo era responsable de “realizar seguimiento a la prestación del servicio de salud por parte de CAPRECOM” (fl. 151), puesto que la garantía de su prestación le correspondía a la USPEC y CAPRECOM.

Se indica, además, de que no existe hacinamiento, puesto que en el centro se alberga una población de 2.060 internos y este tiene capacidad para 2.824 reclusos.

5.2 El Ministerio de Justicia y del Interior indicó que no estaba facultado para resolver las peticiones que los ciudadanos o internos elevaran ante otras entidades como lo era el INPEC, con sus diferentes centros penitenciarios, entidad del orden Nacional con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa.

Agregó que para efectos de que el INPEC cumpliera sus objetivos, en particular de lograr una idónea administración de los establecimientos penitenciarios, se creó la USPEC, que tiene a su cargo las competencias para contratar y ejecutar los planes requeridos en cada centro, entre ellos, los relacionados con infraestructura, construcción y mejoras.

5.3 La Superintendencia Nacional de Salud manifestó que era un organismo de control y vigilancia, encargado de velar porque se cumplieran las normas legales y reglamentarias que regulan el servicio de salud, y que dentro de sus funciones no se encontraba la de autorizar o suministrar los tratamientos, procedimientos, intervenciones o medicamentos requeridos por los usuarios. Por lo tanto no era de su competencia suministrar la atención médica que se reclama para la población privada de la libertad.

5.4 La Empresa de Servicios Públicos de Guaduas – Aguas del Capira S. A., argumentó que no era quien proveía el servicio de agua potable y alcantarillado al Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Nueva Esperanza. Lo anterior debido a que el centro penitenciario contaba con plantas de tratamiento de agua potable y aguas residuales propias.

Así mismo, manifestó que la USPEC le solicitó una propuesta técnica y económica para el mantenimiento y operación de la Planta de Tratamiento de Agua Potable

(PTAP), y de la Planta de Tratamiento de Agua Residual (PTAR) del centro penitenciario La Nueva Esperanza. Señaló que solicitó se le autorizara y se fijara una fecha para realizar una visita técnica, de tal forma que se pudiera evaluar el estado de las plantas. Esta solicitud, sin embargo, no fue tramitada y tampoco se recibió respuesta.

Finalmente, expresó que estaba “en capacidad de ofrecer como medida de urgencia que permita minimizar y/o mitigar la crisis, el suministro de agua no apta para el consumo humano a través de carrotanques en el momento en que sea requerido” (fl. 236).

5.5 El Municipio de Guaduas – Cundinamarca expresó que el manejo del centro penitenciario y carcelario está en cabeza del INPEC y que es esta entidad la encargada de ejercer las acciones de control en cuanto a la falla de estructuras, alimentación y suministro de agua potable.

5.6 La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC indicó, entre otras cosas, que respecto al racionamiento de agua, suscribió un contrato en el año 2013 el cual tenía por objeto el mantenimiento de las plantas de tratamiento PTAP y PTAR, el cual fue ejecutado en su totalidad y finalizó en el mes de enero del presente año. Sin embargo, señaló que le correspondía al INPEC, por intermedio del Director del establecimiento penitenciario, administrar la frecuencia del suministro de agua en el penal.

Con relación a las condiciones estructurales del penal, señala que las necesidades de infraestructura en los centros de reclusión deben ser determinadas por el INPEC, de tal forma que se solicite su ejecución a la USPEC. Indicó que se han suscrito varios contratos, que finalizaron su ejecución en 2014 y los cuales tuvieron por objeto realizar adecuaciones generales a la infraestructura del centro de reclusión y a las instalaciones eléctricas.

Manifestó que el suministro de los elementos de aseo del penal es obligación del INPEC y que, para tales efectos, esta entidad, en virtud de la Resolución 35 de enero 9 de 2014 apropió dineros.

Agregó que es al INPEC, por intermedio Director del establecimiento penitenciario, a quien le corresponde señalar el régimen de visitas de los internos.

Indicó que el artículo 66 de la Ley 1709 de 2014 creó el Fondo Nacional de Salud de las personas privadas de la libertad y le asignó la función de contratar la prestación de los servicios de salud para todos los reclusos del país. Sin embargo, señaló que hasta tanto entrara en funcionamiento, la responsabilidad por su prestación recaía en la Entidad Promotora de Salud, en el presente caso de CAPRECOM E.P.S. y el deber de seguimiento y control en cuanto a su prestación le correspondía al INPEC, en los términos del artículo 4 del Decreto 2496 de 2012.

Señaló que las Unidades de Tratamiento Especial – UTE están permitidas por el Código Penitenciario y Carcelario y su finalidad es encauzar la conducta de los internos o brindarles protección.

Con relación al servicio de alimentación destacó que en cumplimiento del deber que le asiste, suscribió un contrato con SERVINUTRIR S.A.S para el suministro de la alimentación de las personas privadas de la libertad, reclusas en varios establecimientos, entre los cuales se encuentra el de Nueva Esperanza.

Finalmente, en cuanto a la administración del personal del centro carcelario, señaló que el INPEC es la autoridad competente para “propender por el eficiente manejo de la planta de personal y por el mejoramiento de las condiciones laborales de sus funcionarios” (fl. 272).

5. Providencia impugnada

La Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante providencia de junio 4 de 2014, tuteló los derechos fundamentales vulnerados a los internos del Establecimiento Carcelario y Penitenciario – EPC La Esperanza de Guaduas – Cundinamarca.

Para el Tribunal, en primer lugar, “la atención en salud y la protección de todos los derechos de los reclusos del país se encuentra en manos del Estado, y por ende, este debe propender por su protección y promoción” (fl. 220). De igual forma adujo que “tanto el INPEC como la USPEC y las entidades promotoras de salud son los entes competentes para desarrollar todos los programas de salud de la población carcelaria” (fl. 223) y que se acreditó la vulneración de este derecho, pues no se cuenta con la “infraestructura necesaria para la atención primaria de urgencias” (fl. 224).

Señaló, además, que la USPEC es la entidad competente para administrar, “todo lo relacionado con la infraestructura y recursos físicos y tecnológicos para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios” (fl. 221). Sin embargo, su adecuada garantía debe ser coordinado con el INPEC y la dirección del centro penitenciario (fl. 228).

En cuanto al suministro de agua potable manifestó que, “se considera que este servicio básico debe ser garantizado de forma continua a los reclusos y por lo tanto en el presente caso, tal derecho debe ser garantizado por las entidades responsables para tal fin, es decir, el INPEC, el EPC La Esperanza, la USPEC y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Guaduas Cundinamarca” (fl. 226-227).

Con relación a las condiciones de salubridad y suministro de alimentos, señaló que su adecuada garantía es competencia del INPEC, la USPEC y el centro penitenciario, razón por la cual son estas las entidades que deben asumirla.

6. Impugnación

6.1. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, mediante escrito presentado el 17 de junio de 2014, impugnó la decisión del Tribunal, para lo cual reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la tutela. Además, señaló que con relación a la problemática en el suministro de agua potable, que en comunicaciones de febrero de 2014 había solicitado su solución por parte de la USPEC. Agregó que la solución de esta problemática, en todo caso, debía incluir al Estado y a los entes territoriales que son los primeros llamados a garantizar los servicios públicos esenciales.

Con relación a las deficiencias en la prestación del servicio de salud, indicó que estas eran de competencia del Director del Establecimiento, de CAPRECOM y de la USPEC.

Además, que era una entidad que no contaba con recursos propios, sino que estaba sujeta al presupuesto que le asignara el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para las 138 cárceles del país y, más aún, que su destinación era específica, lo cual no permitía la realización de inversiones en otros rubros diferentes.

6.2. De igual forma, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC impugnó el fallo proferido por el Tribunal, precisando entre otras cosas, las siguientes: por una parte, que no había lugar a aplicar la presunción contenida en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, por cuanto esta entidad contestó la demanda de tutela en tiempo.

Por otra, ratificó los argumentos relativos a que la prestación del servicio de salud era competencia de CAPRECOM EPS y que la gestión del aseguramiento, auditoría y supervisión de su prestación era del INPEC, en atención a lo dispuesto por el Decreto 2496 de 2012, “Por el cual se establecen normas para la operación del aseguramiento en salud de la población reclusa y se dictan otras disposiciones”.

En cuanto a la prestación del servicio de acueducto, señaló que era de su competencia la adecuación de la infraestructura para esto, previa solicitud del

INPEC, pero, en todo caso, que la garantía del era un deber del Director del centro, en coordinación con la empresa prestadora de este servicio (fl. 352).

Con relación al servicio de alimentación, señaló que para su garantía había suscrito un contrato con la empresa SERVINUTRIR S.A.S. y que el deber de seguimiento de su ejecución le corresponde al Comité de Seguimiento al Suministro de la Alimentación del centro respectivo.

I. CONSIDERACIONES

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 2591 de 1991, reglamentario del Artículo 86 de la Constitución Política, "Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto".

Este mecanismo fue concebido por el constituyente para la protección inmediata, oportuna y adecuada, ante situaciones de amenaza o vulneración, de los derechos fundamentales, por la acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares en casos concretos y excepcionales.

La acción, sin embargo, es subsidiaria a otras herramientas judiciales que permitan proteger los derechos fundamentales del tutelante, salvo que se interponga como mecanismo transitorio para evitar la configuración de un perjuicio irremediable.

1. Problema jurídico

Le corresponde a la Sala determinar si las condiciones en las que se presta el servicio público penitenciario a los internos del Centro Penitenciario y Carcelario

La Nueva Esperanza de Guaduas – Cundinamarca vulneran sus derechos fundamentales y, en caso de ser así, si la acción de tutela es procedente para demandar el remedio a las condiciones señaladas.

2. El servicio público penitenciario y carcelario y los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad

2.1. El Estado, por medio de las distintas instituciones y órganos que hacen parte del sistema penitenciario y carcelario, presta este servicio público a favor de toda la población⁴; sin embargo, son receptores directos de sus prestaciones las personas privadas de la libertad y aquellas que hacen parte del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria. Los primeros, en tanto destinatarios de las medidas de aseguramiento, penas privativas de la libertad personal o medidas de seguridad (Art. 1 Ley 65 de 1993). Los segundos, en tanto ejercen una función preventiva, educativa y social para con los reclusos y de apoyo a las autoridades penitenciarias y carcelarias para el cumplimiento de sus fines (Art. 2 Decreto 407 de 1994)⁵, ya que les compete la vigilancia interna de los centros de reclusión (Art. 31 Ley 65 de 1993, modificado por el Art. 35 de la Ley 1709 de 2014)⁶.

⁴ Las actividades de servicio público, en términos de la doctrina, corresponden a aquellas “desarrolladas por el Estado, directa o indirectamente –por medio de concesionarios-, o prestadas por los particulares, dirigidas a satisfacer necesidades de interés general, así declarado por el legislador o por el constituyente, y sometidas a los principios del derecho público, pero también en régimen de derecho privado” MARÍN CORTÉS, Fabián. Los servicios *semipúblicos* domiciliarios. Bogotá: Temis, 2010. p., 41. Si bien la Ley 65 de 1993 no contiene una disposición explícita que califique el tratamiento penitenciario como una actividad de servicio público, es claro que su ordenación de manera implícita sí lo hace, de allí que sea válido calificar esta actividad como una de servicio público. A diferencia de Colombia, en Panamá, la Ley 55 de 2003, que contiene una ordenación semejante del sistema penitenciario sí califica, de modo explícito, esta actividad como un servicio público en los siguientes términos: “Esta Ley tiene como objetivo general establecer los principios que regularán la organización, administración, dirección y funcionamiento del servicio público penitenciario y el tratamiento especializado de la población penitenciaria, sobre la base del respeto a los derechos humanos y de los lineamientos científicos y modernos en materia criminológica, penitenciaria, de seguridad y administrativa”.

⁵ Esta se concreta en mantener y garantizar el orden, la seguridad, la disciplina y los programas de resocialización en los centros de reclusión, la custodia y vigilancia de los internos, la protección de sus derechos fundamentales y otras garantías consagradas en la Constitución Política, en pactos, tratados y convenios internacionales de Derechos Humanos, suscritos y ratificados por Colombia y en general asegurar el normal desarrollo de las actividades en los centros de reclusión (Art. 113 Decreto 407 de 1994).

⁶ En los términos dispuestos por el Art. 113 del Decreto 407 de 1994, “[e]l Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional cumple un servicio público esencial a cargo del Estado”.

2.2. Tanto de los reclusos como de los miembros del cuerpo de custodia, en atención a la relación de servicio público que los une con el Estado, se predica una *relación especial de sujeción* con el ente estatal. En virtud de esta, y en lo sucesivo, de manera exclusiva respecto de los reclusos, se imponen al Estado ciertos deberes de guarda de sus derechos durante el periodo de reclusión⁷. Estos deberes, en principio, se regulan en aquellas disposiciones del derecho interno e internacional que hacen referencia al cumplimiento de las medidas de aseguramiento, la ejecución de las penas privativas de la libertad personal y de las medidas de seguridad. En Colombia, estas se consagran en el la Ley 65 de 1993, “por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario”. Entre estos deberes que se predicán del Estado para con los reclusos, se resaltan los siguientes, de importancia para la solución del *sub lite*:

➤ Otorgar un tratamiento o enfoque diferencial, en razón de alguna característica particular a los reclusos (Art. 3A).

➤ Respetar la dignidad humana, las garantías constitucionales y los Derechos Humanos universalmente reconocidos (Art. 5)⁸; en virtud de este deber, se dispone, de forma categórica, que, “[l]a carencia de recursos no podrá justificar que las condiciones de reclusión vulneren los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad”.

⁷ Para la Corte Constitucional, esta especial relación que une a los internos con el Estado tiene dos consecuencias: por un lado, “este último puede exigirle a los internos el sometimiento a un conjunto de condiciones que comportan precisamente la suspensión y restricción de distintos derechos fundamentales, condiciones sobre las cuales debe añadirse que deben ajustarse a las prescripciones del examen de proporcionalidad”. Por otro lado, “el Estado tiene deberes especiales para con los reclusos, con miras a que éstos puedan ejercer plenamente los derechos fundamentales que no les han sido suspendidos, y parcialmente aquéllos que les han sido restringidos. Y estos deberes no implican simplemente que el Estado no debe interferir en la esfera de desarrollo de estos derechos - como ocurriría en el caso de la libertad religiosa -, sino también - y de manera especial - que el Estado debe ponerse en acción para garantizarle a los internos el pleno goce de otros derechos, tales como la dignidad, la salud, la alimentación, el trabajo, etc. Esta conclusión se deriva de la misma relación especial de sujeción de los penados frente al Estado, y del hecho de que las condiciones que se imponen a los reclusos les impide que puedan satisfacer por cuenta propia una serie de necesidades mínimas, cuya atención garantiza la posibilidad de llevar una vida digna” (CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-153 de 1998).

⁸ En términos semejantes, el inciso 2 del artículo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por Colombia mediante la Ley 16 de 1972, dispone que “[t]oda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”. Igualmente, el numeral 1 del artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por Colombia por medio de la Ley 74 de 1968, prescribe que “[t]oda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.

➤ Hacer efectiva la finalidad resocializadora de la pena, por medio “de la disciplina, el trabajo, el estudio, la formación espiritual, la cultura, el deporte y la recreación, bajo un espíritu humano y solidario” (Arts. 9 y 10)⁹. Mantener una planta física adecuada a los fines del establecimiento de reclusión, a la población de internos y personal directivo, administrativo y de vigilancia que alberga y, contar con los medios materiales mínimos para el cumplimiento eficaz de sus funciones y objetivos (Art. 34).

➤ Garantizar la adecuada prestación de los servicios públicos de agua potable, saneamiento básico, energía, y teléfono para la población de internos y personal administrativo (Art. 34 inciso tercero) y, en especial, respecto del servicio de agua potable, garantizar el suministro permanente a la población de internos para el uso del servicio sanitario y el baño diario (Art. 34 inciso cuarto).

➤ Garantizar que las celdas y dormitorios permanezcan en estado de limpieza y de aireación (Art. 64 modificado por el Art. 46 de la Ley 1709 de 2014).

➤ Garantizar una alimentación en calidad y cantidades tales que aseguren la suficiente y balanceada nutrición de las personas privadas de la libertad, además que sea suministrada en buenas condiciones de higiene y presentación (Art. 67 modificado por el Art. 48 de la Ley 1709 de 2014 y Art. 68 modificado por el Art. 49 de la Ley 1709 de 2014). Por razones de salud, debe garantizar una alimentación especial para aquellos internos que lo requieran, bien sea mediante la permisión de que ellos mismos se la provean o que la suministre el establecimiento.

➤ Garantizar que tengan acceso a todos los servicios del sistema general de salud (Art. 104 modificado por el Art. 65 de la Ley 1709 de 2014). Además, de que exista una Unidad de Atención Primaria y de Atención Inicial de Urgencias en Salud Penitenciaria y Carcelaria (inciso segundo) para la atención intramural (inciso segundo del Art. 105 modificado por el Art. 66 de la Ley 1709 de 2014). Igualmente, garantizar el aislamiento necesario a los reclusos con especiales afecciones de salud que así lo requieran (inciso segundo del Art. 106 modificado por el Art. 67 de la Ley 1709 de 2014).

⁹ De manera semejante el inciso 6 del artículo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que “[l]as penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados”. En términos análogos, el numeral 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala que “[e]l régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados”.

➤ Permitir que las personas privadas de la libertad reciban una visita cada siete (7) días calendario, sin perjuicio de lo que dispongan los beneficios judiciales y administrativos aplicables (Art. 112 modificado por el Art. 73 de la Ley 1709 de 2014).

➤ Vigilar, por intermedio de la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, y los personeros municipales y distritales, el estado general de los internos y de manera especial, entre otras, el respeto de los derechos humanos, la atención y el tratamiento y fenómenos de desaparición o de trato cruel, inhumano o degradante (Art. 169 modificado por el Art. 7 del Decreto 2636 de 2004).

➤ Verificar, por intermedio de la Comisión de Seguimiento a las Condiciones de Reclusión del Sistema Penitenciario y Carcelario, que las unidades de prestación de servicios de salud existentes dentro de los establecimientos penitenciarios y carcelarios cuenten con la infraestructura e insumos necesarios para tal fin y revisar las condiciones de infraestructura que garanticen la provisión de servicios de calidad tales como agua potable, luz y demás que fomenten un ambiente saludable (numerales 6 y 7 del Art. 170 modificado por el Art. 93 de la Ley 1709 de 2014).

2.3. La Corte Constitucional, desde muy temprano, en virtud de la sentencia T-153 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), catalogó la situación de los reclusos como un *estado de cosas inconstitucional* debido a la vulneración masiva de sus derechos fundamentales a la vida e integridad personal, los derechos a la familia, a la salud, al trabajo y a la presunción de inocencia, y, en especial, a la dignidad, principio, valor y derecho fundamental constitucional.

Esta declaratoria tuvo como fundamento no solo la constatación de las condiciones de hacinamiento de las cárceles del país, sino, entre otras, “las graves deficiencias en materia de servicios públicos y asistenciales” y “la carencia de oportunidades y medios para la resocialización de los reclusos”, que vulneraban los derechos fundamentales de los reclusos, así:

“En efecto, tanto el derecho a la dignidad como el de no recibir tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes se ven quebrantados por el hacinamiento y las malas condiciones de la estructura física y de servicios públicos que se encuentra en los centros de reclusión ; los derechos a la

vida y la integridad física son vulnerados o amenazados de manera inminente por el mismo hacinamiento, por la mixtura de todas las categorías de reclusos y por la carencia de los efectivos de guardia requeridos ; el derecho a la familia es quebrantado por la sobrepoblación carcelaria y las deficiencias administrativas, condiciones éstas que implican que los visitantes de los reclusos han de soportar prolongadas esperas, bajo las inclemencias del clima, para poder ingresar al centro, y que dificultan en grado extremo las visitas conyugales y familiares ; el derecho a la salud se conculca dadas las carencias infraestructurales de las áreas sanitarias, la congestión carcelaria, la deficiencia de los servicios de agua y alcantarillado y la escasez de guardia para cumplir con las remisiones a los centros hospitalarios ; los derechos al trabajo y a la educación son violados, como quiera que un altísimo porcentaje de los reclusos no obtiene oportunidades de trabajo o de educación y que el acceso a éstos derechos está condicionado por la extorsión y la corrupción ; el derecho a la presunción de inocencia se quebranta en la medida en que se mezcla a los sindicados con los condenados y en que no se establecen condiciones especiales, más benévolas, para la reclusión de los primeros, etc”.

Esta postura garante de los derechos fundamentales de los internos, ante la debida comprobación de unas condiciones físicas inadecuadas para su reclusión, ha sido objeto de amparo en la jurisprudencia posterior de la Alta Corporación. Entre otras, en la sentencia T-322 de 2007 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) se amparó el derecho de los reclusos a contar, entre otros, con “el acceso suficiente al agua limpia necesaria para el aseo personal” y en la T-077 de 2013 (M.P. Alexei Julio Estrada), a un “suministro diario razonable de agua potable a cada recluso para el consumo” y a contar con condiciones de salubridad adecuadas.

3. Del caso en concreto

La Sala confirmará el amparo de los derechos fundamentales de los internos del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Nueva Esperanza, pues las actuales condiciones de prestación del servicio público penitenciario atentan contra los derechos a la vida en condiciones dignas de reclusión, a la salud y a la familia.

3.1. Del derecho fundamental a la vida digna en condiciones de reclusión.

La Sala confirmará el amparo de este derecho, en atención a las deficiencias en la infraestructura física del centro penitenciario, con ocasión de las fallas hidráulicas

de que da cuenta el expediente, y a raíz de las condiciones inadecuadas de las deficiencias en la provisión de agua potable y tratamiento de aguas residuales en el centro penitenciario, atribuibles al Director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Nueva Esperanza, al INPEC y a la USPEC.

3.1.1. Una de las obligaciones que se impone al Estado, en relación con los reclusos es la de mantener una planta física adecuada a los fines del establecimiento de reclusión, a la población de internos y del personal directivo, administrativo y de vigilancia que alberga y, contar con los medios materiales mínimos para el cumplimiento eficaz de sus funciones y objetivos (Art. 34 de la Ley 65 de 1993).

3.1.2. En atención a lo dispuesto por el Art. 34 de la Ley 65 de 1993 son deberes del Estado para con los reclusos y el personal administrativo del centro penitenciario, por una parte, garantizar la adecuada prestación de los servicios públicos de agua potable, saneamiento básico, energía, y teléfono para la población de internos y personal administrativo (inciso tercero) y, en especial, garantizar el suministro permanente de agua potable a la población de internos para el uso del servicio sanitario y el baño diario (inciso cuarto).

3.1.3. Mediante oficio presentado el 7 de julio de 2014, esto es, luego de proferido el fallo de primera instancia, la Defensoría del Pueblo manifestó que durante los días 1 y 2 de julio del presente año adelantó una nueva visita al Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Esperanza, en la que verificó que persistía la vulneración de derechos fundamentales a los reclusos de este centro penitenciario.

Con relación al tema de la infraestructura, señaló, nuevamente, que los pabellones 5, 6, 7 y 8 no tenían condiciones adecuadas para continuar recibiendo una mayor población y que aquellos que se encontraban en uso tenían condiciones de hacinamiento puesto que algunas celdas continuaban con daños en los sanitarios y lavamanos que impedían su uso.

Con relación al suministro de agua potable señaló que esta se continuaba suministrando entre dos y tres veces al día, con una continuidad de entre treinta

minutos y una hora. Sin embargo, se constató que de los 7 pozos existentes para el abastecimiento de agua cruda, solo funcionan 3 y de las 4 bombas de distribución solo funcionaba una. Además, señaló los patios fueron dotados de unas canecas para almacenar el recurso hídrico, situación que tiende a mejorar, en cierta medida, la situación de afectación de los derechos de los internos.

Finalmente, en lo relacionado con la salubridad indicó que la Directora del centro penitenciario impartió instrucciones para adelantar actividades de recolección de basuras con el fin de mejorar las condiciones de higiene de la población reclusa.

3.1.4. Es del caso señalar que la USPEC le encomendó a uno de sus contratistas el deber de realizar el mantenimiento a las plantas de tratamiento de agua potable y aguas residuales, que se ejecutó en su totalidad y finalizó en el mes de enero de 2014. Sin embargo, a la fecha, tal como da cuenta el informe de la Defensoría del Pueblo, el problema de racionamiento de agua sigue sin solución.

3.1.5. De conformidad con lo dispuesto por el numeral 16 del Art. 2 del Decreto 4151 de 2011, el INPEC tiene como función, “[d]eterminar las necesidades en materia de infraestructura, bienes y servicios para cumplir con sus objetivos y funciones, y requerir su suministro a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, SPC”. De manera correlativa, le corresponde a la USPEC, en virtud de lo dispuesto por el Art. 2 del Decreto 4150 de 2011, “gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de los servicios, la infraestructura y brindar el apoyo logístico y administrativo requeridos para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC”.

En atención a este respaldo competencial es, en primera instancia, el Director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Nueva Esperanza quien tiene el deber de identificar las deficiencias en la infraestructura del centro, entre estas, claro está, las necesarias para el adecuado suministro de agua potable y la debida recolección y disposición final de las aguas residuales que se producen en el centro. Una vez cumplido tal deber le corresponde informar al INPEC para que, con fundamento en sus competencias solicite la ejecución de las medidas idóneas a la USPEC, pues es a esta a la que le compete, “la construcción, rehabilitación,

mantenimiento, operación y prestación de servicios asociados a la infraestructura carcelaria y penitenciaria”, bien de forma directa o mediante su contratación con terceros, en los términos dispuestos por el numeral 7 del Decreto 4150 de 2011¹⁰.

3.2. Del derecho fundamental por conexidad a la salud y su garantía ante la ineficiente prestación de este servicio público. La Sala amparará este derecho, en atención a las deficiencias en la prestación del servicio público de salud en el centro de reclusión, atribuibles a la USPEC, el INPEC y CAPRECOM.

3.2.1. Otro de los deberes del Estado para con las personas privadas de la libertad consiste en garantizar que tengan acceso a todos los servicios del sistema general de salud (Art. 104 de la Ley 65 de 1993 modificado por el Art. 65 de la Ley 1709 de 2014) y que en el centro carcelario cuenten con una Unidad de Atención Primaria y de Atención Inicial de Urgencias en Salud Penitenciaria y Carcelaria (arts. 104 y 105 de la Ley 65 de 1993, modificados, respectivamente, por los arts. 65 y 66 de la Ley 1709 de 2014). Igualmente, es su deber garantizar el aislamiento necesario a los reclusos con especiales afecciones de salud que así lo requieran (inciso segundo del Art. 106 modificado por el Art. 67 de la Ley 1709 de 2014).

3.2.2. Mediante oficio presentado el 7 de julio de 2014, esto es, luego de proferido el fallo de primera instancia, la Defensoría del Pueblo manifestó que durante los días 1 y 2 de julio del presente año adelantó una nueva visita al Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Esperanza, en la que verificó que persistía la vulneración de derechos fundamentales a los reclusos de este centro penitenciario. En relación con el tema de salud, señaló que un médico general presta atención intramural en las horas de la tarde, para una atención de 9 internos por patio y 2 urgencias vitales. Igualmente se señaló que durante los días 23 y 24 de junio, la Directora del EPC La Esperanza, con el apoyo de la Fundación Caminos de Libertad y la Pastoral Penitenciaria Católica adelantaron una brigada

¹⁰ Esta función ejecutora de inversiones, pero coordinada con el INPEC, se hace operativa en las siguientes funciones que le atribuyen los numerales 3 y 4 del Decreto 4150 de 2011: “[p]roponer los planes, programas y proyectos de inversiones orientados a la construcción, ampliación, adecuación, refacción, mantenimiento, mejoramiento, conservación y dotación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria, en coordinación con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y efectuar el seguimiento a su ejecución”; “[e]jecutar los planes, programas y proyectos de inversiones y de funcionamiento en materia de infraestructura penitenciaria y carcelaria, en coordinación con las dependencias internas y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)”.

integral de salud, en la que realizaron consultas de medicina general, de odontología, de optometría y de psicología, así como asesoría jurídica a 127 internos.

3.2.3. En atención a lo dispuesto por el Art. 13 de Decreto 2496 de 2012, es competencia de la USPEC, determinar “la Entidad o las Entidades Promotoras de Salud (EPS) a las que se afiliará la población de que trata el presente decreto”. Por tal razón, es esta la entidad encargada de asegurar la prestación del servicio de salud a la población reclusa. No obstante, tal como se señala en el numeral siguiente, la entidad encargada de supervisar y vigilar su prestación es el INPEC.

Ahora bien, el expediente da cuenta, además, de que la entidad que, efectivamente presta el servicio de salud a la población reclusa en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario – EPC La Esperanza de Guaduas – Cundinamarca es CAPRECOM E.P.S. Si bien respecto de la relación contractual en virtud de la cual esta entidad presta sus servicios a la población reclusa existen posturas encontradas entre el INPEC y la USPEC, lo cierto es que CAPRECOM es la entidad que presta dicho servicio.

3.2.4. De conformidad con lo dispuesto en los numerales 10 del Art. 18, 5 y 7 del Art. 19 del Decreto 4151 de 2011 son funciones del INPEC, “[s]upervisar la prestación de los servicios de salud a la población privada de la libertad”, “[p]rogramar y ejecutar acciones de auditoría, supervisión, monitoreo y evaluación de la prestación del servicio de salud en los establecimientos de reclusión”, “[a]uditar a las instituciones prestadoras de servicios de salud que hacen parte de la red de prestadores de salud del régimen subsidiado del orden nacional, que prestan sus servicios a la población privada de la libertad”.

Estos deberes se reiteran en el Art. 4 del Decreto 2496 de 2012, en los siguientes términos: “El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) deberá realizar seguimiento y control del aseguramiento de los afiliados de forma tal que se garantice el acceso oportuno y de calidad de los beneficiarios a los servicios de salud. Así mismo, deberá realizar auditorías a la prestación de los servicios de salud a cargo de las Entidades Promotoras de Salud (EPS), ya sea directamente o a través de un contratista, con cargo a los recursos del presupuesto de dicha entidad, y suministrar al Ministerio de Salud y de Protección Social, a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (SPC) y a los organismos de control la

información que le sea solicitada sobre el aseguramiento de la población reclusa y que no esté sujeta a reserva legal”.

Tales deberes, que bien pueden enmarcarse en el ejercicio de una función de *policía administrativa*, imponen al Estado la obligación de garantizar, por medio de la supervisión y vigilancia de la prestación de este servicio público en los establecimientos bajo su tutela, que este se preste de manera idónea y eficaz. Es por esta razón, que atribuida esta potestad el INPEC no pueda omitir su ejercicio pues, se recuerda, las potestades no son disponibles por su titular, sino de obligado cumplimiento. Más aun, su ejercicio es consustancial a la existencia del INPEC, pues, tal como lo dispone el Art. 1 del Decreto 4151 de 2011, “[e]l Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, tiene como objeto ejercer la vigilancia, custodia, atención y tratamiento de las personas privadas de la libertad”.

3.2.5. De conformidad con este reparto de competencias, es claro que la afectación del derecho a la salud de los internos obedece a la ineficaz e ineficiente coordinación de las funciones asignadas a la USPEC y al INPEC y la inadecuada prestación del servicio de salud por parte de CAPRECOM E.P.S. Si bien a esta última le corresponde la debida prestación del servicio de salud a los internos del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Nueva Esperanza y, en principio pudiera considerarse que debiera ser la única condenada, esto supondría desconocer que a la USPEC le compete determinar “la Entidad o las Entidades Promotoras de Salud (EPS) a las que se afiliará la población” de que trata el Decreto 2496 de 2012 y, además, desconocer el inadecuado ejercicio de las facultades de *policía administrativa* que la normativa le atribuye al INPEC.

3.3. Del derecho fundamental por conexidad a la salud y su garantía ante las deficiencias en el suministro de alimentos. La Sala amparará este derecho, en atención a las deficiencias en el suministro de alimentos en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Nueva Esperanza, atribuibles a la USPEC y el INPEC.

3.3.1. Es un deber del Estado para con los internos, garantizar una alimentación en calidad y cantidades tales que aseguren la suficiente y balanceada nutrición de las personas privadas de la libertad, además que sea suministrada en buenas

condiciones de higiene y presentación (arts. 67 y 68 de la Ley 65 de 1993 modificados, respectivamente, por los arts. 48 y 49 de la Ley 1709 de 2014). Igualmente se dispone que por razones de salud, el Estado debe garantizar una alimentación especial para aquellos internos que lo requieran, bien sea mediante la permisión de que ellos mismos se la provean o que la suministre el establecimiento.

3.3.2. Mediante oficio presentado el 7 de julio de 2014, esto es, luego de proferido el fallo de primera instancia, la Defensoría del Pueblo manifestó que durante los días 1 y 2 de julio del presente año adelantó una nueva visita al Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Esperanza, persistían las deficiencias en relación con el suministro de alimentos.

3.3.3. La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC realizó una visita de inspección, control y seguimiento al Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Nueva Esperanza durante los días 5 y 6 de junio del presente año, con el fin de verificar las condiciones en las cuales se prestaba el servicio de alimentación, en la que encontró varias irregularidades. Por tal razón, le solicitó al contratista SERVINTRIR, que diligenciara un plan de mejora en relación con cada una de las falencias detectadas, para lo cual se le otorgó un plazo máximo de 30 días.

3.3.4. Si bien es cierto, tal como lo admiten quienes intervinieron en el proceso de tutela, que el deber de garantizar el adecuado suministro de alimentos es competencia de la USPEC¹¹, no lo es menos que, igualmente, el INPEC tiene el deber de “[s]upervisar que la alimentación de la población privada de la libertad cumpla con las condiciones mínimas nutricionales establecidas y proponer los ajustes necesarios”, en los términos dispuestos por el numeral 13 del Art. 19 del Decreto 4151 de 2011. En atención a lo dicho, la garantía de un suministro óptimo de alimentos a los internos del centro carcelario, es una competencia compartida entre la USPEC y el INPEC.

¹¹ Es por tal razón que suscribió el contrato de suministro de alimentos N° 176 de octubre 9 de 2013, con la empresa SERVINTRIR S.A.S., cuyo objeto es “PRESTAR EL SERVICIO DE ALIMENTACIÓN POR EL SISTEMA DE RACIÓN, PARA LA ATENCIÓN DE LOS INTERNOS DE LOS CENTROS DE RECLUSIÓN DEL ORDEN NACIONAL DEL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO INPEC” (fl. 284)..

3.4. Del derecho fundamental a la familia. La Sala amparará este derecho, en atención a las presuntas restricciones en el régimen de visitas del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Nueva Esperanza, atribuibles al Director del establecimiento.

3.4.1. Es un deber del Estado para con las personas privadas de la libertad, garantizar que estas reciban una visita cada siete (7) días calendario, sin perjuicio de lo que dispongan los beneficios judiciales y administrativos aplicables (Art. 112 de la Ley 65 de 1993. modificado por el Art. 73 de la Ley 1709 de 2014).

3.4.2. Si bien el Director del Establecimiento Carcelario tiene discrecionalidad para regular el régimen de visitas en el Reglamento Interno del plantel, esto no obsta para que deba garantizar los mínimos dispuestos en el Art. 112 de la Ley 65 de 1993, modificado por el Art. 73 de la Ley 1709 de 2014. Por esta razón, en caso de que estos términos mínimos no se garanticen, habrá de adecuar el Reglamento Interno del plantel a lo allí previsto.

4. Habida cuenta de que aún continúan las condiciones en virtud de las cuales el *a quo* amparó los derechos fundamentales de los internos del Establecimiento Penitenciario y Carcelario – EPC La Esperanza de Guaduas – Cundinamarca, debe la Sala confirmar la decisión de instancia.

En mérito de lo expuesto, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A

1. CONFÍRMASE el amparo de los derechos fundamentales vulnerados a los internos del Establecimiento Carcelario y Penitenciario – EPC La Esperanza de Guaduas – Cundinamarca, por las razones expuestas en la parte motiva.

2. **NOTIFÍQUESE** por telegrama o por cualquier otro medio expedito.

3. **ENVÍESE** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

Esta sentencia se estudió y aprobó en sesión celebrada en la fecha.

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ
RAMÍREZ**

Presidente de la Sección

**HUGO FERNANDO BASTIDAS
BÁRCENAS**

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE
VALENCIA**

**CARMEN TERESA ORTIZ DE
RODRÍGUEZ**