



Sentencia T-153/98

ESTABLECIMIENTO CARCELARIO-Condiciones de hacinamiento/**ESTABLECIMIENTO CARCELARIO**-Perspectiva histórica del hacinamiento en Colombia/**LEY DE ALTERNATIVIDAD EN LA LEGISLACION PENAL Y PENITENCIARIA**-Descongestión carcelaria/**ESTABLECIMIENTO CARCELARIO**-Algunas causales explicativas de la congestión/**ESTABLECIMIENTO CARCELARIO**-Infraestructura y administración/**ESTABLECIMIENTO CARCELARIO**-Consecuencias del hacinamiento

Las condiciones de hacinamiento impiden brindarle a todos los reclusos los medios diseñados para el proyecto de resocialización (estudio, trabajo, etc.). Dada la imprevisión y el desgüeño que han reinado en materia de infraestructura carcelaria, la sobrepoblación ha conducido a que los reclusos ni siquiera puedan gozar de las más mínimas condiciones para llevar una vida digna en la prisión, tales como contar con un camarote, con agua suficiente, con servicios sanitarios, con asistencia en salud, con visitas familiares en condiciones decorosas, etc. De manera general se puede concluir que el hacinamiento desvirtúa de manera absoluta los fines del tratamiento penitenciario. Con todo, la Corte quiere concentrar su atención en una consecuencia que considera de mucha gravedad, cual es la de que la sobrepoblación carcelaria impide la separación de los internos por categorías. En efecto, la ley ordena que los sindicados estén separados de los condenados; que los reincidentes de los primarios, los miembros de la Fuerza Pública, los funcionarios públicos y los indígenas de los demás reclusos, etc.

ESTABLECIMIENTO CARCELARIO-Miembros de la fuerza pública/**DERECHOS DEL INTERNO/ESTABLECIMIENTO CARCELARIO**-Función resocializadora

La labor de resocialización no consiste en imponer determinados valores a los reclusos, sino en brindarles los medios para que, haciendo uso de su autodeterminación, establezca cada interno el camino de su reinserción al conglomerado social. Precisamente desde la perspectiva de la dignidad de los reclusos y de la obligación del Estado de brindarles los medios necesarios para su resocialización se deben interpretar distintos artículos del Código Penitenciario que regulan las condiciones de albergue de los internos, y sus derechos al trabajo, a la educación y enseñanza, al servicio de sanidad, a la comunicación con el exterior y la recepción de visitas, a la atención social, etc.

ESTABLECIMIENTO CARCELARIO-Sindicados y condenados

ESTABLECIMIENTO CARCELARIO-Actitud reactiva del Estado frente al hacinamiento

JUEZ CONSTITUCIONAL-Asunción vocería de minorías olvidadas



La racionalidad constitucional es diferente de la de las mayorías. Los derechos fundamentales son precisamente una limitación al principio de las mayorías, con el ánimo de garantizar los derechos de las minorías y de los individuos. El juez constitucional está obligado a asumir la vocería de las minorías olvidadas, es decir de aquellos grupos que difícilmente tienen acceso a los organismos políticos.

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL INEFICAZ-Hacinamiento carcelario

La remisión al recurso de nulidad no toma en cuenta las condiciones extremas de violación del derecho a la dignidad de los reclusos, y las inminentes amenazas contra su vida e integridad personal. El recurso ante la jurisdicción contencioso administrativa no es eficaz en este caso. Las obras de remodelación terminarían mucho antes de que finalizara el proceso, y están en capacidad de generar un mayor ambiente de violencia en la cárcel, poniendo en grave riesgo la vida e integridad personal de los reclusos. Por otra parte, se argumenta que, dado que muchas de las situaciones descritas constituyen una clara violación de la ley, se ha debido recurrir a la acción de cumplimiento. Al respecto debe recordarse que esta Corporación ha señalado que en los casos extremos de omisión de sus obligaciones por parte de las autoridades - situación que se expresa también cuando se presenta un craso, grave, reiterado y prolongado incumplimiento de la ley -, los afectados pueden también recurrir a la tutela, siempre y cuando la actitud negligente de la administración vulnere o amenace en forma inminente sus derechos fundamentales. En efecto, la inacción de las autoridades ha significado la violación sistemática de los derechos de los reclusos, durante décadas, y a pesar de las muchas solicitudes y críticas elevadas con respecto al sistema penitenciario no se percibe ninguna política oficial para modificar de raíz la gravísima situación carcelaria del país.

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL-Alcance

Esta Corporación ha hecho uso de la figura del estado de cosas inconstitucional con el fin de buscar remedio a situaciones de vulneración de los derechos fundamentales que tengan un carácter general - en tanto que afectan a multitud de personas -, y cuyas causas sean de naturaleza estructural - es decir que, por lo regular, no se originan de manera exclusiva en la autoridad demandada y, por lo tanto, su solución exige la acción mancomunada de distintas entidades. En estas condiciones, la Corte ha considerado que dado que miles de personas se encuentran en igual situación y que si todas acudieran a la tutela podrían congestionar de manera innecesaria la administración de justicia, lo más indicado es dictar órdenes a las instituciones oficiales competentes con el fin de que pongan en acción sus facultades para eliminar ese estado de cosas inconstitucional.

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN ESTABLECIMIENTO CARCELARIO-Hacinamiento



Las cárceles colombianas se caracterizan por el hacinamiento, las graves deficiencias en materia de servicios públicos y asistenciales, el imperio de la violencia, la extorsión y la corrupción, y la carencia de oportunidades y medios para la resocialización de los reclusos. Esta situación se ajusta plenamente a la definición del estado de cosas inconstitucional. Y de allí se deduce una flagrante violación de un abanico de derechos fundamentales de los internos en los centros penitenciarios colombianos, tales como la dignidad, la vida e integridad personal, los derechos a la familia, a la salud, al trabajo y a la presunción de inocencia, etc. Durante muchos años, la sociedad y el Estado se han cruzado de brazos frente a esta situación, observando con indiferencia la tragedia diaria de las cárceles, a pesar de que ella representaba día a día la transgresión de la Constitución y de las leyes. Las circunstancias en las que transcurre la vida en las cárceles exigen una pronta solución. En realidad, el problema carcelario representa no sólo un delicado asunto de orden público, como se percibe actualmente, sino una situación de extrema gravedad social que no puede dejarse desatendida. Pero el remedio de los males que azotan al sistema penitenciario no está únicamente en las manos del INPEC o del Ministerio de Justicia. Por eso, la Corte tiene que pasar a requerir a distintas ramas y órganos del Poder Público para que tomen las medidas adecuadas en dirección a la solución de este problema.

DERECHOS DEL INTERNO-Alojamiento en condiciones dignas

ESTABLECIMIENTO CARCELARIO-Plan de construcciones y refacciones

PRINCIPIO DE PRESUNCION DE INOCENCIA-Aplicación de la detención preventiva como medida extrema/**PROCESO PENAL**-Medidas idóneas para la resocialiación del condenado

La Corte considera importante llamar la atención acerca de que el principio de la presunción de inocencia exige que la detención preventiva se aplique únicamente como medida extrema, tal como lo determina el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y las Reglas Mínimas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad, conocidas también como las reglas de Tokio. Igualmente, estima fundamental recordar que en cada proceso penal es importante reflexionar acerca de si la persona condenada requiere para su resocialización el tratamiento penitenciario, o si sus mismas características permiten proceder con otro tipo de sanciones. Al respecto, cabe mencionar que las mismas reglas de Tokio recomiendan que antes de tomar la decisión de imponer la pena de prisión en establecimientos carcelarios es importante poner en consideración, "las necesidades de rehabilitación del delincuente, la protección de la sociedad y los intereses de la víctima."

JUEZ DE EJECUCION DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD-Fundamentación de negativa a otorgar libertad



provisional/**JUEZ DE EJECUCION DE PENAS Y MEDIDAS DE
SEGURIDAD**-Presencia en centros penitenciarios

En principio, la Corte no tiene nada que objetar contra la decisión de los jueces de negar la libertad provisional. Pero esa decisión debe ser fundamentada en el conocimiento del recluso y de su comportamiento en el centro penitenciario. Por eso, la no presencia de los jueces de penas y medidas de seguridad en las penitenciarías es inexcusable. Si bien parece claro que el número de jueces de penas es reducido en relación con el número de reclusos que deben atender, este hecho no justifica la ausencia de los jueces en los centros penitenciarios.

Referencia: Expedientes acumulados
T-137.001 y 143.950

Actores: Manuel José Duque Arcila, Jhon
Jairo Hernández y Otros.

Tema:
Estado de cosas inconstitucional en los
centros de reclusión del País

Magistrado Ponente:
Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

la siguiente

SENTENCIA

En los procesos de tutela números T-137001 y T-143950, promovidos por Manuel José Duque Arcila y Jhon Jairo Hernández y otros, respectivamente, contra el Ministerio de Justicia y del Derecho, y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC.



ANTECEDENTES

Proceso T-137001

1. El ciudadano Manuel José Duque Arcila interpuso acción de tutela, como mecanismo transitorio, contra el Ministerio de Justicia y el INPEC, por cuanto estima que estas entidades le vulneran sus derechos humanos al no tomar medidas para solucionar la situación de hacinamiento en la que se encuentran los reclusos del centro carcelario donde se encuentra privado de su libertad.
2. Los hechos que dieron lugar a la interposición de la presente acción de tutela son los siguientes:

El actor, quien se encuentra recluso en la Cárcel Nacional de Bellavista de Medellín, interpone la acción de tutela “con el objeto de que descongestionen a Bellavista”. Afirmar que recurre a esta acción judicial “como un mecanismo transitorio para evitar el perjuicio irremediable de tener que seguir soportando esta tortura a la cual he sido sometido desde hace año y medio”. Agrega que busca también “evitar que a cualquier momento alguno (s) de los oprimidos se vean obligados a recurrir al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión”. Sobre el hacinamiento que experimenta el mencionado centro relata:

“En un pasillo hay 40 camarotes con capacidad para 40 internos, los internos a su costa construyeron 40 zarzos, ampliando la dormida para 80 personas. Al hacer los zarzos el clima aumentó su temperatura de 25 a 35 o 40 grados en muchas ocasiones, haciéndose insoportable la dormida, pues, por el calor, sólo se puede conciliar el sueño después de la media noche y cuando baja un poco la temperatura, pero lo injusto es que no tenemos 80 internos por pasillo, sino que tenemos 170 o 180 personas por pasillo y mientras unos (los de las celdas) nos encontramos durmiendo en baños de sauna, otros sufren la inclemencias del frío, tirados en el pasillo de las celdas y no tienen espacio ni siquiera para poder estirarse y dormir cómodamente

“En los últimos días se ha estado haciendo superinsostenible la dormida, nos suben a las 4 de la tarde a los dormitorios y desde que subimos hasta que nos bajan al otro día nos toca quedarnos casi que inmóviles, pues no hay espacio ni para dormir en los baños, el gobierno nos tiene arrumados en un corral y ahora quiere empacarnos en el corral.

“El ambiente es pesado y hay insuficiencia de todo y según la constitución, vivimos en un Estado social de derecho y son fines esenciales del Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que nos afectan y debe de garantizarnos la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo y si la



constitución es norma de normas, y prima la constitución por encima de todo, está no está primando en el momento actual”.

El actor expone que interpone la acción de tutela contra el Ministerio de Justicia y el INPEC porque estas dos entidades “pertenecen a una asociación política y la finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales del hombre, esos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y el derecho a la opresión...” (sic).

El actor concluye con la siguiente afirmación acerca de las precarias condiciones de vida que ofrece el establecimiento carcelario y los peligros que ellas representan:

“Si uno cae a una cárcel debería de tener un mínimo espacio para dormir y tener servicio de agua, en estos momentos después de una hora de habernos encerrado el calor es insoportable la temperatura debe pasar de 30 grados, no hay donde recibir aire, el aire que se respira es caliente lo mismo que el aire que circula, al cual le podíamos dar interpretación como derecho a la propiedad, lo que quiero con la presente acción de tutela es que el gobierno haga la forma de buscar soluciones pues no se justifica que haya que haber violencia, muerte o destrucción para poder que el Estado entre a arreglar soluciones como las que estamos viviendo, yo por mi parte me mantengo atemorizado oyendo rumores de que no esperamos si no que cualquiera arranque para mostrarle a este gobierno que en Bellavista somos capaces de destruir este pabellón en menos de medio día”.

3.- El 2 de mayo de 1997, la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín admitió la tutela y solicitó al director del INPEC, al director de la cárcel de Bellavista y al Ministerio de Justicia se manifestaran sobre los hechos materia de la acción.

3.1 El director del la cárcel del Distrito Judicial de Medellín expresa que son ciertas las afirmaciones del actor respecto de las condiciones de hacinamiento de la cárcel de Bellavista. Al respecto señala:

“el pabellón octavo alberga una población muy superior a la pensada para su destinación, este inevitable exceso se manifiesta en detrimento de las que reconozco como condiciones de bienestar que no pueden negarse caprichosamente al individuo. Admito como cierto que las celdas han duplicado su capacidad mediante la construcción de zarzos y con ello convengo en la acusada consecuente elevación de la temperatura y en la también señalada ocupación de los pasillos. Pero llamo la atención del despacho para que repare en el hecho de que las construcciones han sido iniciativa de lo internos en razón a la insuficiencia de espacio creada por el hacinamiento, circunstancia ésta última frente a la cual la administración se halla tan desprotegida como los internos, pues no puedo en mi condición de funcionario



público sustraerme al mandato de la autoridad judicial que ordena a este centro la reclusión de un hombre, el despacho sabe que el acto muy posiblemente sería calificado de “prevaricato por omisión”.

El director sostiene también que la responsabilidad por el hacinamiento en el interior de la cárcel de Bellavista no es del INPEC sino que es consecuencia de que la política criminal del país sea en realidad una política penitenciaria. A manera de ilustración, señala que las Leyes 40 de 1993, 228 de 1995, 292 de 1996 y 360 de 1997 buscan todas apelar a la reclusión, al incremento de penas y a la restricción de los beneficios de excarcelación como remedio para hacer frente a los desajustes sociales. Anota que si la política es “incrementar hasta límites no pensados la población carcelaria”, no le asiste responsabilidad alguna a la dirección del establecimiento, ni a la Dirección General “porque es indispensable reconocer que ellas no han sido provistas de medios para ampliar su capacidad hasta la demanda exigida por los nuevos estatutos”.

Finalmente, el director de la cárcel expone lo siguiente sobre la situación de crisis del establecimiento carcelario:

“la cárcel del distrito Judicial de Medellín fue creada con una capacidad inicial de 1500 internos. Con las adecuaciones y creación de algunos pabellones ha alcanzado una capacidad de 1700 hombres. A la fecha de elaboración de este oficio la población asciende a 4969. Obviamente hay sobrecupo, pero como la Dirección no puede negarse a recibir nuevos internos, se está a la espera de las decisiones de la Dirección General, que como será de su conocimiento afronta en otros distritos problemas no menos serios, por lo pronto se está ejecutando un plan de 100 traslados que si bien no representa una significativa reducción, sí nos permite una vez cumplido, acordar con las Dirección General y Regional, otros planes y alternativas”.

3.2. En su escrito, el apoderado del Ministerio de Justicia sostiene que la acción de tutela debió dirigirse “exclusivamente contra el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario”, por cuanto a pesar de que el INPEC se encuentra adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho, este último no actúa como su superior jerárquico. Cita al respecto el artículo 2 del Decreto 2160 de 1992 que dispone que “el INPEC es un establecimiento público adscrito al Ministerio de Justicia que cuenta con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y patrimonio propio”.

Señala el apoderado que si bien el Ministerio ejerce tutela sobre el INPEC, éste realiza sus funciones con independencia. Por esta razón, “el Ministerio de Justicia y del Derecho no es la autoridad a quien podría exigírsele una orden proveniente de algún funcionario judicial en el sentido de hacer o abstenerse de hacer una determinada conducta que eventualmente estaría vulnerando algún derecho fundamental, por no tratarse de un asunto de su competencia”.



Finalmente, el representante judicial del Ministerio añade que en el artículo 3 del mencionado Decreto 2160 de 1992 se contempla que entre los objetivos del INPEC está el “ejecutar y desarrollar la política carcelaria y penitenciaria dentro de los lineamientos que establezca el Gobierno Nacional”. De allí concluye que la dirección de la política carcelaria y penitenciaria del país es de competencia exclusiva del INPEC y que, por lo tanto, éste es quien debe responder por ella.

3.3. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, a través de la coordinadora de tutelas de dicha entidad, señala que, como bien se manifestaba en el informe presentado por el director de la cárcel del Distrito Judicial de Medellín, “es evidente el problema de hacinamiento que se presenta no sólo en ese centro de reclusión sino en la mayoría de los centros de reclusión del orden nacional”. Entre las causas de este problema señala las siguientes:

“[E]l incremento de la delincuencia, la demora en la tramitación de los procesos, que elevan el número de internos sindicados, la cantidad de sentencias que aún se halla sin ejecutoriar, por diversas razones, la más frecuente la resolución de los recursos extraordinarios de casación, la falta de presupuesto para implementar nuevas formas de infraestructura que permitan mayor capacidad a los establecimientos de reclusión y que les permitan albergar el mayor número de internos en condiciones dignas y justas, o que permitan la construcción de nuevas instalaciones propuestas para tal fin.

“Todas estas circunstancias, que como se evidencia tienen diversas fuentes pero que repercuten para cualquier efecto, en quien la padece que en este caso, no es nadie diferente a los internos, han sido las causas generadoras de una situación conocida ampliamente ante la opinión nacional y que se hiciera evidente en los últimos meses, hechos por los cuales fueron varias las cárceles, que en señal de protesta y descontento se amotinaron, al menos para lograr con ello la atención de los diversos organismos del Estado”.

Advierte que el INPEC está buscando mejorar las condiciones de vida de los internos a través de la implementación de políticas penitenciarias encaminadas a la resocialización y la reinserción del recluso en la sociedad. Frente al caso particular de la cárcel del Distrito Judicial de Medellín, expresa que “se gestiona en la actualidad la reubicación de más de 100 internos a otros establecimientos de reclusión, solución que si bien es cierto no es definitiva al menos aliviará el volumen de población que necesariamente disminuirá los índices de hacinamiento”.

Finalmente, señala que dificultades presupuestales y de planeación, cuya solución no depende del INPEC, impiden ofrecer respuestas inmediatas al



problema carcelario. Finaliza con la siguiente afirmación: “[N]o es desconocido que las soluciones competen a diversas autoridades del orden nacional y departamental, pues sólo con el concurso decidido de ellas podremos lograr los cambios a que anheladamente se refieren los internos”.

4. El 13 de mayo de 1997, la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín denegó la tutela interpuesta.

En su sentencia, la Sala expresa que dado que el Ministerio de Justicia ejerce tutela sobre el INPEC, “no está exonerado de resistir los reclamos de este procedimiento constitucional que se intenta”.

El Tribunal se refiere a la sentencia T-501 de 1994 de la Corte Constitucional, en la cual se sostuvo que la tutela no era el mecanismo adecuado para lograr la realización de obras materiales por parte del Estado, ni para obtener para las instituciones carcelarias “una infraestructura adecuada que permita, tanto a los internos como a quienes a cualquier título permanezcan allí, convivir en circunstancias acordes con la dignidad humana”.

Añade el juez de tutela que el preso está en un especial estado de sujeción frente al Estado y que los jueces deberían también velar por la legalidad de las condiciones de reclusión. Afirma que “es una meta heurística” que el juez de ejecución de penas y el fiscal, o el juez de conocimiento, “puedan impartir órdenes al INPEC, hasta con injerencia en el presupuesto, para que sean respetados los derechos de los encarcelados y puedan solucionarse problemas tales como éste, por lo demás endémico, del hacinamiento y de los riesgos de muy diverso tipo que entraña la cárcel”.

De otro lado, señala el Tribunal que el incumplimiento del Estado en su deber de suministrar alimento, vestido, alojamiento digno y asistencia sanitaria al recluso, lo hace responsable y sujeto de una obligación indemnizatoria por el mal funcionamiento del servicio público. Sostiene que el interno es un sujeto de derechos - aunque algunos como la libertad y la comunicación se encuentren suspendidos o debilitados. El Estado debe garantizar al recluso la protección de sus derechos fundamentales a la vida, a la integridad física y moral y a la dignidad humana. Sin embargo, aclara que la salvaguarda de estos derechos humanos exige la inversión de importantes recursos y la construcción de obras costosas, requisitos éstos que no puede cumplir el Estado colombiano en razón de su pobreza, todo lo cual convierte en mero enunciado teórico la defensa de los derechos fundamentales de los internos.

5. El actor impugna el fallo del Tribunal. En su escrito, manifiesta que la Constitución dispone que Colombia es un Estado social de derecho, declaración que implica que “de alguna manera procura proteger a los sectores sociales menos favorecidos”. Señala que los internos “estamos clamando que nuestra estadía en el penal funcione de una manera más accesible, humana y eficaz”.



Añade que mediante la tutela no solicitó la construcción de obras materiales sino que “haya un orden jurídico donde se nos aseguren los derechos y garantías fundamentales”. Señala al respecto que: “en Bellavista hace falta oxígeno, el aire es pesado y caliente al respirarlo y sentimos la necesidad de un espacio adecuado para que el aire entre y circule, así podríamos respirar mejor, no solamente con obras materiales se solucionan problemas como el que nos aqueja, solo basta con acciones humanitarias”. Considera que al titular del Ministerio de Justicia le corresponde presentar al Congreso un proyecto de ley para lograr este propósito, acción que no implica erogaciones para el tesoro público. Asevera que “no hay voluntad ni calor humano de los poderes públicos para cumplir con los deberes constitucionales”.

6. El 16 de junio de 1997, la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia confirmó la providencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín.

La Sala hace un recuento de la normatividad nacional e internacional que regula lo referente al tratamiento de los reclusos y a sus derechos y garantías. Menciona que el artículo 155 del Código Penitenciario de 1964 (contenido en el Decreto 1817) disponía: “Los detenidos y condenados deben gozar de completa asistencia, médica, higiénica, odontológica, farmacéutica y hospitalaria”. Igualmente, refiere que el Código de Procedimiento Penal impone a los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad y, a falta de éstos, al juez que dictó la sentencia de primera instancia, velar por que se cumpla lo preceptuado por el artículo 408 del mismo código, en el sentido de que los sindicados y los condenados tienen derecho a recibir en el lugar de reclusión un tratamiento acorde con el respeto a los derechos humanos.

A continuación, señala que en el primer Congreso de las Naciones Unidas sobre la prevención del delito y el tratamiento del delincuente, celebrado en 1955, se adoptaron una serie de reglas básicas en relación con el trato a los detenidos, las cuales fueron luego aprobadas por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, mediante la resolución 663 del 31 de julio de 1957.

Igualmente, destaca la Corte Suprema de Justicia que el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Ley 74 de 1968, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos - Pacto de San José - señalan en sus artículos 10 y 5, respectivamente, que las personas privadas de la libertad deben ser tratadas de acuerdo con la dignidad que les confiere su condición de seres humanos.

Reconoce la Sala de Casación que las cárceles del país se encuentran en muy mal estado y difícilmente cumplen con los mandatos anteriormente mencionados. La cárcel de Bellavista en Medellín es reflejo de dicha situación, tal como lo acepta su director. Sin embargo, concluye que la tutela no es el mecanismo apropiado para mejorar la situación del establecimiento carcelario, pues por medio de esta acción no se puede ordenar que se lleven a cabo las construcciones necesarias para ofrecer a los reclusos condiciones



mínimas de vida. Las mencionadas obras demandan erogaciones del tesoro público y éstas solamente pueden ser ordenadas en la forma y bajo las condiciones señaladas en la Constitución (en sus artículos 345ss.) y en la ley orgánica del presupuesto (decreto 111 de 1996). Señala que el juez de tutela no puede convertirse en un ordenador o ejecutor del presupuesto, pues ello significaría la invasión de competencias atribuidas a las autoridades administrativas respectivas y un cogobierno de la rama judicial. Para sustentar este aserto se apoya en las sentencias T-185/93 y T-195/95 de la Corte Constitucional.

Finalmente, la Sala sostiene que a través de la acción de tutela tampoco se puede exigir que se legisle en algún sentido, tal como aspira el demandante. Agrega que, además, las normas que solicita el actor ya existen “pero se tornan en letra muerta en la medida en que no se hagan las apropiaciones presupuestales necesarias a tal fin”. Asimismo, anota que la tutela tampoco puede ser utilizada para exigir que se apliquen las normas legales vigentes, pues esa pretensión es del resorte de la acción de cumplimiento.

Proceso T-143950

7. El día 4 de agosto de 1997, diferentes internos de la Cárcel Nacional Modelo, integrantes del Comité Permanente de los Derechos Humanos de este centro, instauraron una acción de tutela contra el INPEC, por cuanto consideran que éste vulneraba los derechos humanos y los derechos fundamentales a la salubridad, igualdad, privacidad e intimidad de los presos de los pabellones 3, 4 y 5, al intentar “remodelar los sectores occidental de los tres pabellones mencionados, haciendo caso omiso de las exigencias de tipo técnico, humanitario y legal, que se exige en éstos casos; y pretende en las nuevas celdas acomodar a un mínimo de cuatro (4) internos dentro de un espacio de 6.60 metros cuadrados, que impide a éstos el libre y normal movimiento, es decir, impidiéndoles vivir de una manera humana”. Agregan que la acusada remodelación se va a efectuar también en los pabellones 1 y 2 y que ella incrementará el hacinamiento y desmejorará las ya de por sí precarias condiciones de vida de la población carcelaria “en una clara conducta atentatoria contra la dignidad humana”.

8. Los hechos que dieron lugar a la solicitud de tutela fueron los siguientes:

8.1 Los actores relatan que, en febrero de 1997, el INPEC inició obras de remodelación de las celdas del sector occidental de los pabellones 3, 4 y 5 de la Cárcel Nacional Modelo. Para ello, procedió a reacomodar a todos los internos de estos pabellones sobre el costado oriental de los mismos, de manera que “cerca de 2500 internos quedaron aún más hacinados en el espacio que antes albergaba a la mitad de estos”. Aseveran también que, como consecuencia de las obras, las áreas de esparcimiento o “patios” fueron reducidas hasta en un 60%, como ocurrió con el pabellón 3. Sostienen que la administración carcelaria no consultó los planes de remodelación con la población carcelaria y que, incluso, hizo caso omiso de la oposición manifestada por diversos sectores de la misma.



Expresan que el régimen carcelario y penitenciario establece que cada interno debe disponer de su propia celda y que esta debe tener una superficie de 9.90 metros cuadrados (3.30 x 3.0). Sin embargo, en las celdas remodeladas, que son de 6.60 metros cuadrados, “se ubicará a un mínimo de cuatro (4) personas, para un área promedio por interno de 1.65 metros cuadrados, que convierte el sitio de alojamiento permanente en un calabozo, agravándose aún más las condiciones de cautiverio, con efectos directos sobre la salud física y mental de los internos de este centro carcelario, y sobre sus familias, de quienes éstos dependen”.

Manifiestan que con “el nuevo esquema de redistribución interna de la población”, se impedirá la visita conyugal ya que “el hecho de que cuatro (4) personas, como mínimo, ocupen una celda, tornará aberrante y vergonzoso el libre derecho a la intimidad, puesto que el interno y su pareja para mantener relaciones íntimas tienen que someterse a una fila o en espera de que la celda sea desocupada”. Consideran que también se vulnera la intimidad de la pareja, si la visita conyugal se desarrolla en los llamados “lugares especiales” - que no existen en la Cárcel Modelo -, “pues nuestras esposas o compañeras, se verían igualmente expuestas a la afrenta y burla al tener que dirigirse a tan desobligantes lugares”.

Los actores cuestionan las especificaciones de tipo arquitectónico y técnico relacionadas con la remodelación de las celdas, “pues las mismas: a) no cuentan con el espacio adecuado, según normas nacionales e internacionales existentes; b) están fuera de normas de diseño, pues no cuentan con la aireación u oxigenación suficiente para que los internos puedan gozar de salubridad; c) dentro del reducido espacio en mención se localiza además un baño, que no cuenta con ventilación adecuada y está fuera de normas, lo que resulta antihigiénico y gravemente atentatorio contra la salud de los internos”.

Con respecto a la ventilación de la celda y el baño expresan que ella “sólo se da por un orificio en la puerta de acceso de 29 cm de ancho por 49 cm de alto, siendo esta la única estructura que permitiría la ventilación y oxigenación en cada celda”. Esta carencia es agravada por la crítica situación en la que se encuentra la red sanitaria del centro, “la que presenta serias deficiencias por el diseño y estado de las mismas, dado que ésta fue diseñada y construida hace 40 años para una capacidad de 1800 personas, cifra que a la fecha supera las 4.500, dándose por consiguiente una sobrecarga de sólidos que mantiene a este penal en condiciones de emergencia sanitaria permanente”. Igualmente, contribuye a agravar la situación el hecho de que el suministro de agua sufra limitaciones diarias en el 80% del centro carcelario. Así, concluyen que “es de preverse entonces serios y aún más graves problemas de salubridad de los que hasta ahora ha padecido la población de internos de este penal”. Finalizan este punto, recordando que precisamente a causa de las condiciones de salubridad preexistentes, el Procurador General de la Nación se había pronunciado “a favor del cierre de este centro carcelario”.



Para terminar, exponen que el INPEC, al llevar a cabo las obras de remodelación “de una construcción en avanzado estado de obsolescencia y deficiencia para el cumplimiento de sus fines”, desestimó la construcción de nuevas edificaciones en terrenos aledaños o en áreas internas actualmente subutilizadas, con las cuales sí se habría podido contribuir al deshacinamiento del centro.

8.2. Los actores anexan a su demanda de tutela un escrito presentado al director del INPEC por el mismo Comité, el día 10 de julio de 1997, en el que planteaban su oposición “a la continuación de las obras en los sectores restantes de los pabellones 3,4,5 (costado occidental), como en la totalidad de los pabellones 1 y 2”. Su oposición la fundamentan en razones de tipo técnico, económico y legal.

Las razones técnicas están referidas al problema sanitario del centro y a la decisión de remodelar la cárcel en vez de optar por nuevas construcciones. Sobre el problema sanitario aseveran que el hacinamiento que presenta el centro carcelario ha creado una sobrecarga sobre la red sanitaria que “ha hecho ineficiente la evacuación de excretas y aguas negras, convirtiéndose este problema en el más grave que afecta la salubridad dentro del penal”. Agregan que de acuerdo a una evaluación técnica realizada en el presente año, “ninguna de las cañerías existentes opera normalmente, lo que pudo comprobarse por el estado de las cajas de inspección las que se mantienen totalmente llenas”. Este problema, que se agrava con las lluvias, “expone a la cárcel a la declaratoria de una emergencia sanitaria, la que sin duda sería decretada de manera inmediata por la Secretaría de Salud, en el momento de que se solicitare una inspección”. Aseveran que “la readecuación de la red sanitaria ha debido, técnicamente, preceder a las obras de readecuación locativa”, y que todas estas observaciones fueron previamente hechas al director de la cárcel durante una reunión que sostuvo con el comité de negociación de la cárcel.

Observan, igualmente, que hay espacio para que se levante una nueva construcción, razón por la cual no entienden que “se opte por reconstruir una edificación obsoleta”. Consideran que además esta determinación no resuelve el problema de hacinamiento y atenta contra los derechos humanos de los internos,

“[p]ues en las celdas sin remodelar, de 3,3 metros cuadrados conviven tres personas en promedio, mientras que en las readecuadas, cuyas dimensiones son 3 X 2,20 (es decir 6,6 metros cuadrados) se ubicará a seis personas (1,10 metros cuadrados por persona); nos preguntamos, qué solución para deshacinar puede representar el unir dos celdas (que es lo que se ha hecho en la sección remodelada) que están albergando cada una a tres internos, para ubicar en la “nueva” a seis?”.

Las obras también son criticadas desde el punto de vista económico, pues afirman que, a pesar de los altos cuantiosos costos que ellas demandan, no



resuelven el problema de hacinamiento de los reclusos. Igualmente, expresan que con la remodelación se vulnera los derechos de los reclusos a la privacidad, la intimidad y la salubridad.

El escrito finaliza con la siguiente afirmación de los miembros del Comité: “[n]os reiteramos en nuestra posición de objetar por onerosa e ineficaz la continuación de las obras de remodelación, como medida para ‘resolver’ el hacinamiento carcelario y por el contrario sugerimos, muy respetuosamente, se dé comienzo a una nueva obra que observe los parámetros técnicos y de respeto a la dignidad humana que hagan más llevadero el cautiverio mientras el Estado nos resuelve nuestra situación jurídica. En cuanto a las celdas ya remodeladas éstas no deberían ser ocupadas por más de dos (2) personas”.

8.3. En escrito aclaratorio de la demanda de tutela, redactado a petición del Juzgado Cincuenta Penal Municipal de Bogotá, los actores señalan como derechos vulnerados la salud, la privacidad y la igualdad y la intimidad. Sostienen que el derecho a la salud se vulnera:

“[e]n razón a mantener en condiciones de hacinamiento a más de 4.500 internos en unas instalaciones que fueron diseñadas hace 40 años para una capacidad de 1800 personas; y pretender perpetuar y aumentar dichas condiciones de hacinamiento al proceder a adecuar las celdas individuales de 3.30 metros cuadrados existentes en los pabellones 3, 4 y 5, convirtiéndolas en celdas para albergar mínimo a 4 personas en un área de tan sólo 6.60 metros cuadrados, las que junto con el baño que poseen, no cumplen con las normas mínimas en cuanto a área, diseño, aireación e iluminación, señaladas por las Naciones Unidas (ver “Reglas mínimas para el tratamiento de reclusos” ONU); además de proceder a desaparecer áreas que estaban dedicadas al esparcimiento, recreación y libre movimiento, como ocurrió con el patio del Pabellón 3° que utilizaban los 300 internos reclusos en dicho pabellón. Debe señalarse además, que lo expresado públicamente, en declaraciones recientes a los medios de comunicación, por el señor Director del INPEC, no es verdad, pues señaló que ‘se entregaban 3000 nuevos cupos’ en la Cárcel Nacional Modelo, cuando como se ha mencionado se trata de una simple remodelación (a un muy alto costo para el Estado), que no resuelve el problema de hacinamiento, sino que por el contrario lo legitima y agudiza aún más”.

Enfatizan que las obras de remodelación se adelantaron sin tener en cuenta que no estaba resuelto el problema de la red sanitaria que “no permite la evacuación eficiente y normal de aguas negras y desechos sólidos, por lo que se mantienen represadas de manera permanente generando olores putrefactos nocivos a la salud de la población carcelaria, además de ser responsable de las inundaciones frecuentes de patios y celdas”. Recuerdan que esta situación fue la que motivó que el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y la Comisión Parlamentaria que visitó la cárcel, sugirieran su clausura.



Adicionalmente, expresan que en las obras de remodelación se desatendió el problema “de la deficiencia permanente en el suministro de agua potable en los diferentes pabellones”.

Los actores proponen las siguientes fórmulas para restituir la vigencia del derecho a la salud de los internos:

“1) Impidiendo que se continúen manteniendo las actuales condiciones de hacinamiento en la Cárcel Nacional Modelo, y que las mismas se perpetúen y acentúen aún más no permitiendo que las celdas remodeladas en los sectores oriental de los Pabellones 3,4 y 5 sean ocupadas hasta tanto: a) se proceda a su rediseño como celdas individuales con el área mínima que al menos poseían de 2.20 mt x 1.48 mt; b) se proceda al rediseño del baño o clausurarlo, manteniendo y mejorando los baños colectivos o rotondas existentes; c) se resuelva el problema de la ineficiencia y obstrucción permanente de la red sanitaria a éste centro carcelario, mediante obras de ampliación y rediseño de la misma, de tal manera que se ponga fin al gravísimo problema sanitario que viene afectando hace años a éste penal, exponiendo a la población de internos a epidemias recurrentes; d) se resuelva igualmente el crítico problema de suministro de agua potable en calidad y cantidad.

2) Restituyendo de manera inmediata la totalidad del área del patio que poseía hasta febrero de 1997 el Pabellón 3 el cual era el único espacio para el esparcimiento, recreación y libre movimiento de los 300 internos recluidos en dicho pabellón.

3) Ordenando la suspensión de las obras que bajo las mismas características antes anotadas, se iniciarían próximamente en los sectores occidental de los Pabellones 3, 4 y 5, y en la totalidad de los Pabellones 1 y 2, hasta tanto no se reevalúe dicho proyecto y se ajuste a parámetros técnicos y legales según normas penitenciarias nacionales e internacionales, pero y principalmente hasta que se resuelva el problema de la red sanitaria y el suministro permanente y suficiente de agua potable en éste centro carcelario”.

De otra parte, consideran los actores que el INPEC vulnera los derechos a la privacidad y a la igualdad de los internos de la Modelo, por cuanto permite que 4500 internos convivan en un área diseñada para 1800 presos. Sostienen que estos derechos se vulneran en forma continua, pues a diario ingresan más internos a la cárcel “sin que se aumente el área construida disponible para alojamientos” y, además, se pretende ubicar a un mínimo de 4 personas por celda en el sector remodelado. Manifiestan que lo anterior no le ocurre a “las personas privadas de la libertad que hoy permanecen en los llamados Pabellones de Alta Seguridad, en los que como es sabido, el Estado ha invertido más del 80% del presupuesto de inversión del sistema carcelario y penitenciario”. Exigen que se les dé el mismo trato humano y digno que



reciben estos internos, “quienes ocupan celdas espaciosas e individuales”, para darle así efectividad al derecho constitucional a la igualdad.

Por último, señalan que el INPEC vulnera el derecho a la intimidad de los internos porque los mantiene en condiciones de hacinamiento. Esta situación afecta especialmente a los internos de los pabellones 4 y 5. En ellos se comparte entre seis una celda de 3,25 mts cuadrados, y desde febrero de este año algunos “duermen tirados en los pasillos en número de 80 a 100 por pasillo, tal como lo verificaron la Defensoría, la Procuraduría, la Cruz Roja Internacional y la Comisión Parlamentaria delegada para tales fines”. Este hecho constituye una vulneración al derecho “a la intimidad en cuanto a su relación de pareja”, la cual, cuando se da, “ocurre bajo condiciones degradantes y abiertamente violatorias contra la dignidad humana”. Consideran que para que se restituya éste derecho a los internos, debe disponerse “que cada interno tenga su celda individual, tal como hace muchos años ocurría en este centro carcelario, o como ocurrió hasta el mes de febrero de 1997 en el Pabellón 3, y como lo establece el Código Carcelario y Penitenciario y la ONU en sus Reglas Mínimas”.

9. El 12 de agosto de 1997, el Juzgado Cincuenta Penal Municipal de Bogotá admitió la tutela y solicitó al INPEC que se manifestara acerca de ella y que adjuntara copia de los documentos en los que se fundamentó el proyecto de remodelación y adecuación de las celdas de los pabellones 1, 2, 3, 4 y 5 de la Cárcel Nacional Modelo.

9.1. En comunicación del día 15 de agosto, la coordinadora de tutelas del INPEC expresa que, de acuerdo con la información que le fuera suministrada por la Subdirección de Construcciones del INPEC, “el área que se menciona como total para las adecuaciones de las nuevas celdas no es de 6.60 metros como afirman los accionantes sino de 8.73, espacio en el que está comprendido el baño. Dicha área fue destinada exclusivamente para albergar a 4 internos”. Sostiene que el proyecto de remodelación “buscó recuperar y mejorar las condiciones locativas de las celdas y por ende las condiciones de vida de los internos, si bien no con arreglo a lo estipulado por normas internacionales, sí mejorando ostensiblemente la situación apremiante que venían padeciendo”. Agrega que “dadas las condiciones de infraestructura del centro carcelario, resulta imposible darle [a las celdas] el área mínima establecida por los códigos internacionales, esto por el alto índice de hacinamiento que presenta en la actualidad el centro, ya que no hay que olvidar que ella fue construida para 1.800 internos, existiendo en la actualidad una población fluctuante y constante de 4.500 internos, suma que rebasa descomunadamente los diseños que permiten seguir taxativamente las reglas internacionales”.

Manifiesta que por razones de seguridad, en la primera etapa del proyecto “no se consideró oportuno colocar ducto de ventilación a los baños”, pero que posteriormente se han planteado alternativas para mejorar el servicio, sin poner en peligro la seguridad del establecimiento. En relación con los problemas de alcantarillado y de suministro de agua potable que fueron denunciados por los actores, señala que también en la primera etapa se



instalaron unos equipos de presión con capacidad para llevar el agua a los aparatos localizados en cada una de las celdas y a los tanques de almacenamiento que se encuentran en las cubiertas, “garantizando así el suministro de agua de los internos y en caso de emergencia suministrar agua por gravedad”. Asimismo, expresa que para la evacuación de aguas negras “se construyó un pozo eyector con seis bombas de presión las cuales están en capacidad de expulsar todos estos residuos orgánicos a la red de alcantarillado de la ciudad”. Agrega que se pretende que en las demás etapas del proyecto de remodelación se apliquen soluciones similares para el problema hidrosanitario y puntualiza que “los equipos y redes son nuevos y de la mejor calidad”.

Finalmente, sostiene que debido a las condiciones de hacinamiento existentes y a la infraestructura de la Modelo, “es imposible dotar a los 4500 internos de celdas individuales como fuera planteado por los accionantes, de manera que lo que se ha pretendido es mejorar las condiciones actuales de vida, en la medida de las posibilidades del área con que se cuenta”.

9.2. La coordinadora de tutelas del INPEC acompañó a su carta copia de un escrito y de diversos documentos enviados por los arquitectos encargados del proyecto de remodelación de la Cárcel Nacional Modelo al Subdirector de Construcciones del INPEC, el día 14 de julio de 1997.

Manifiestan los arquitectos que, en 1994, el proyecto fue concebido como parte de una solución al problema de hacinamiento carcelario existente en el país, y especialmente en Bogotá, todo dentro de un plan de desarrollo de la infraestructura carcelaria y penitenciaria, basado en la construcción del “Complejo Metropolitano de Santafé de Bogotá”. Este plan de desarrollo buscaba aportar alojamiento para 1500 internos en sistema carcelario, 1500 en penitenciario y 250 cupos en máxima seguridad. Señalan que debido a que la población carcelaria de Bogotá se mantiene en un promedio de 6500 internos, con índices de crecimiento cada vez mayores, las oficinas de planeación del Ministerio de Justicia y del INPEC “definieron la implementación de un plan de expansión y desarrollo de la Cárcel Modelo como apoyo y soporte al sistema, ya que el proyecto antes mencionado no era la única solución al problema de hacinamiento que se venía presentando”. Asimismo, expresan que en 1995 el proyecto se desarrolló de acuerdo a los lineamientos establecidos por la Ley 65 de 1993, según los cuales la pena tiene una función resocializadora, fin que debe ser apoyado por el espacio carcelario.

Respecto al trámite del proyecto, expresan que primero se efectuó un diagnóstico de la infraestructura existente, el cual recogió “las nuevas directrices referentes a la concepción del espacio penitenciario de conformidad con el marco legal, la situación existente y las alternativas de desarrollo en términos de política carcelaria, en términos de orden técnico y de seguridad”. El proyecto fue sometido a consideración de la oficina de planeación del Ministerio de Justicia, que lo presentó ante el Departamento Nacional de Planeación, entidad que le dio viabilidad y le asignó una partida de diez mil millones de pesos, aproximadamente.



Sostienen que el proyecto arquitectónico se definió como un proyecto integral de desarrollo de la cárcel, que tendría los siguientes objetivos:

- “-Ampliación de cupos de 1785 a 3825.
- Reemplazo y ampliación de las redes hidrosanitarias y eléctricas.
- Remodelación total de patios.
- Racionalización del sistema de circulaciones.
- Creación de las áreas para cubículos de abogados.
- Racionalización de los controles de guardia.
- Racionalización de la creación de área para ingreso de visitas.
- Readecuación de las áreas para trabajo, educación, salud y alimentación.
- Mejoramiento de las condiciones de seguridad”.

En atención a “las condiciones deplorables de los pabellones de alojamiento y las condiciones infrahumanas de los internos (sic)”, se decidió que este campo fuera el primero en ser intervenido. Expresan que, sin embargo, el proyecto se ha visto condicionado por factores externos al mismo, no previstos en el momento de su planeación. Entre esos factores externos se encuentran “las múltiples críticas y reacciones violentas por parte de los internos de un mejoramiento de la política criminal y penitenciaria del país, con las manifestaciones de conocimiento público, solicitando reformas a la Ley 65 de 1993, reformas a la misma ley penal y en busca de beneficios penales o quedar en libertad”. Igualmente, el proyecto “ha venido representando para los ‘líderes’ de los internos, la posibilidad de pérdida del poder en términos económicos (venta y alquiler de celdas o espacios para dormir) y de liderazgo”, razón por la cual se ha contado con su oposición.

Finalmente, los arquitectos plantean la importancia de que se “definan las nuevas directrices y el futuro del proyecto con el fin de dar salida a las circunstancias que actualmente lo afectan”. Al respecto señalan que:

“[e]l proyecto se definió bajo unas directrices y unas condiciones ajustadas a una realidad no sólo de carácter social , sino a las condiciones económicas y a los escasos recursos asignados para un proyecto y un problema cuya magnitud está soportada en una problemática ajena a factores de orden técnico, los cuales en los momentos en que se han presentado han sido subsanados y no deben ser esgrimidos para amparar problemas ajenos al mismo, que sólo buscan desestabilizar al Instituto.

Como podrá darse cuenta, el proyecto es producto de unas políticas institucionales y unas directrices que fueron traducidas en un proyecto arquitectónico serio y profundo, el cual no puede ser descalificado por circunstancias subjetivas ajenas al momento de su concepción”.



9.3. El INPEC aportó al proceso una copia del “Plan coordinador para la reestructuración general de la Cárcel del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá La Modelo, 1996-2000”, elaborado por la Oficina de Planeación del INPEC. En el documento se presenta un diagnóstico del problema, varios de cuyos apartes son de interés para este proceso. Por eso, a continuación se procederá a citar algunos de sus pasajes:

“En 1960, la Cárcel entró en funcionamiento en unas instalaciones que se consideraban modernas, confortables y suficientes para la época. En la actualidad está destinada para la reclusión de sindicados, aunque por el déficit de penitenciarias, también se utiliza para albergar condenados. Su capacidad fue para 1758 internos y los edificios o pabellones fueron construyéndose a medida que las necesidades lo ameritaban.

“(…)

“Hábitat. Consideramos el hábitat como el medio en que normalmente vive una persona, la prisión para el interno se constituye en el espacio recortado en que formaliza sus rutinas en el cual tendrá que vivir durante un período de su vida. Esta conceptualización permite plantear que en la Cárcel “La Modelo” ese entorno se encuentra en condiciones que perjudican la personalidad del interno, por el deterioro de la infraestructura, el escaso mantenimiento de redes y la apariencia vetusta y deplorable de muros, patios, pasillos, etc.

“Hacinamiento. Este índice corresponde a la ocupación de un espacio por un número de individuos que excede la capacidad funcional del mismo. En La Modelo, la ocupación está dada por 3.322 internos a 31 de marzo de 1996 y su capacidad es tan sólo para 1758, situación que arroja un hacinamiento del 47% llevando a que en una sola celda de 2.20 x 1.50 m. pernocten entre 3 y 4 hombre de los cuales sólo uno de ellos puede hacer uso del único camastro que está construido, mientras los demás deben dormir en colchones o mantas colocadas sobre el piso. Así mismo, los patios, considerados áreas libres para disfrute de sol, realizar actividades recreativas y deportivas no pueden utilizarse como tales, ya que el número de internos que debe permanecer en esas áreas es numeroso, entre 550 y 750 personas, asunto que impide desarrollar cualquier programa.

“Pero el problema del hacinamiento no es solamente un problema de carácter físico, sino también un problema de dignidad humana, ya que esta gente se ve avocada a vivir en condiciones que superan los límites de la tolerancia, lo que se revierte en la agresividad del interno y hacia el centro carcelario.



“El problema de hacinamiento no es solamente a nivel de celdas, éste es un problema generalizado en toda la cárcel y en todas sus dependencias, es por esto que la solución de los problemas no se pueden dar a un sólo nivel, sino por el contrario tiene que ser una solución integral y general a toda la cárcel.

“Redes Hidrosanitarias y Eléctricas. Debido a lo antiguo de los edificios y a la falta de un adecuado mantenimiento, las redes hidráulica, sanitaria y eléctrica presentan deterioro general que se revela en permanentes taponamientos de cañerías, olores fétidos por retención de residuos, incorporación de aguas lluvias sobre red hidrosanitaria; la red de acueducto está construida en tubería galvanizada, presentando oxidación, obstrucción y rotura en la mayor parte de su trayecto, circunstancia que también genera fugas continuas de líquido, al igual que el completo deterioro de los aparatos sanitarios, ocasionando que el suministro de agua sea muy deficiente para algunos de los pabellones y patios y exagerado el gasto en el resto del penal. Los arreglos que se han hecho han sido mínimos.

“La red eléctrica en la mayoría de zonas está sobrecargada superando la capacidad de los conductores e interruptores, por esta razón, las puntas de conexión de muchos cables están quemadas, igual que los interruptores. Las conexiones que se han venido realizando para alimentar interruptores de celdas, de caspetes, grecas, enfriadores, neveras y estufas, ha llevado la red a sobrecargarse exageradamente, que actualmente genera un alto riesgo de incendio por ser tan rudimentarias las instalaciones alteradas por lo internos. Las celdas no tienen servicio o instalación eléctrica prevista; el incremento del consumo en áreas de reclusión y la incapacidad de los ductos principales para alojar mayor número de conductores hizo que se tendieran instalaciones eléctricas sobre las paredes o sobre las azoteas, utilizando tubos de PVC como ductos, los cuales está completamente deteriorados. Es muy alta la deficiencia en la iluminación, especialmente en la zona de servicios comunales.

“Pabellones y Patios. Debido al mal uso ocasionado por el exceso de población reclusa y al escaso mantenimiento, los pabellones y patios presentan tal deterioro que se nota en paredes húmedas, muros manchados, unidades sanitarias que ya cumplieron su vida útil, dando una apariencia de vetustez que deprime el ánimo y produce permanente oscuridad y olor a humedad. Se ha comprobado que esta circunstancia aumenta el nivel de agresividad entre los internos, los deprime, bajándoles su autoestima. Los baños, duchas y orinales son insuficientes para el número de internos, el promedio en los patios 1, 4, 7 y 9 es de 2 retretes para 80 internos; igualmente en duchas, lavamanos, lavaderos y orinales.



“Sanidad. Las instalaciones para la prestación de los servicios fueron reducidas en un 40% de su capacidad, destinándose para recluir internos que por el delito cometido no pueden vivir en los patios corrientes por temor a que atenten contra su vida, la administración de la cárcel conformó el pabellón de máxima seguridad, donde se albergan protegidos los sindicados.

“Hacinamiento. El problema del hacinamiento de la cárcel Nacional Modelo es bastante complejo de resolver ya que la estructura física de la cárcel tiene unos topes que no permiten ampliaciones en las edificaciones, por consiguiente lo que se pretende es dignificar las condiciones de vida de los internos y ampliar los cupos de 1350 internos a 3360 internos máximo, en celdas para cuatro internos con servicios sanitarios.

“Es muy importante anotar que si no se procura mantener como población máxima de internos la de 3360, todas estas modificaciones no servirán y tendrán un deterioro acelerado.

“Para la viabilidad de un proyecto de esta naturaleza, es necesario que se apliquen pautas y condiciones, en lo referente al mantenimiento de la infraestructura física, la cual será rehabilitada en su totalidad, ya que si no está en un buen funcionamiento todo el esquema implantado presentará con el tiempo deficiencias y deterioro. Sin dejar de lado una reglamentación para el buen uso por parte de los internos y la guardia que garanticen la operación adecuada de todo ello.”

9.4. El 20 de agosto, la coordinadora de tutelas del INPEC envió al juzgado una carta en la que le manifiesta que “las obras de remodelación de la Cárcel Nacional Modelo fueron objeto de la licitación de obra pública N° 025 de 1996 y se adjudicaron al consorcio nacional de construcciones civiles mediante la Resolución N° 5687 del 15 de noviembre de 1996, celebrándose luego el contrato de obra N° 1279 de 1996”.

10. El 21 de agosto, el Juzgado Cincuenta Penal Municipal de Bogotá denegó la tutela impetrada, por improcedente, bajo la consideración de que existían otros medios de defensa para la protección de los derechos invocados.

Señala el juzgado que puesto que las obras fueron adjudicadas mediante una licitación pública y que el mismo INPEC ha reconocido que ellas no se ajustan a las normas sobre espacio de las celdas establecidas en los códigos internacionales, el acto administrativo podría ser demandado ante la jurisdicción contencioso administrativa, con el objeto de obtener la nulidad del contrato. Asimismo, dado que, al parecer, el acto administrativo por medio del cual se adjudicó el contrato vulnera los mínimos internacionales sobre condiciones de las celdas, los actores podrían recurrir a la acción de cumplimiento para solicitar que efectivamente se pusieran en vigencia dichos mandatos.



11. La Sala de Decisión ordenó la práctica de sendas inspecciones judiciales a las Cárceles Modelo y Bellavista, de Bogotá y Medellín, respectivamente.

A continuación se incorporan las actas de las visitas mencionadas.

11.1. Acta de la diligencia de inspección judicial a la Cárcel Nacional Modelo de Bogotá, realizada el día 14 de noviembre de 1997.

11.1.1. La diligencia se inició a las 10 a.m., en la oficina de la Delegada para Asuntos Penitenciarios de la Defensoría del Pueblo, con la asistencia de las siguientes personas: Dra. Patricia Ramos, delegada para asuntos penitenciarios de la Defensoría; abogado Luis Alfredo Castillo Granados, asesor de la delegada; arquitecto Fernando Türck; Magistrado auxiliar Juan Fernando Jaramillo y la auxiliar judicial, Dra. Paula Gaviria.

En la cárcel se unió al grupo el ingeniero sanitario Javier Mendoza, enviado por el Ministerio de Salud. El ingeniero y el arquitecto tuvieron como tarea la elaboración de un peritazgo acerca de la infraestructura locativa de la cárcel y del proyecto de remodelación.

11.1.2. Inicialmente, se hizo un rápido recorrido por algunas zonas del centro carcelario en compañía del subdirector de la cárcel, Humberto Salazar. Este manifestó su desacuerdo con la remodelación, en razón de los problemas que acarrea para la visita conyugal. Expresó que el número de internos aumentaba de manera indeclinable, pues diariamente ingresaban 80, y apenas abandonaban el centro entre 40 y 45 personas. Añadió que dos años atrás, cuando se posesionó como subdirector de la cárcel, ésta contaba con 3000 internos, mientras que el día de la visita su número ascendía a 5000.

11.1.3. A las 12 a.m. se efectuó una reunión, en la capilla de la cárcel, con miembros del Comité de Derechos Humanos y de las mesas de pacificación. Los internos expresaron su rechazo a las obras de remodelación que se adelantan en el centro carcelario. Consideran problemático el hecho de que las celdas sean para cuatro personas, pues ello implica que se mezclen personas de muy diferentes costumbres y posiciones, cosa que puede generar conflictos. Expresan que en celdas de 2M x 3M permanecen cuatro o cinco personas. Señalan que la remodelación únicamente consiste en unir las celdas individuales de antes, de manera que las celdas nuevas ocupen el espacio de dos de las anteriores. Señalan que para poder acceder a una celda debe pagarse \$500.000 mensuales. El arriendo semanal ascendería a \$40.000. Quien no tiene dinero para pagar, debe contentarse con un espacio en la escalera o en el baño.

Los internos expresan: “si las obras son para mayor hacinamiento, que nos dejen como estamos”. Sostienen que la privación de la libertad no acaba con sus derechos, y que el verdadero respeto a sus derechos fundamentales es que cada uno tenga su celda.



Resaltan que el INPEC, en el momento de tomar la decisión acerca de las obras de remodelación, no consultó sus intereses como internos, cuya casa es la cárcel. También destacan la falta de atención por parte del Inpec a las sugerencias que algunos reclusos hicieron respecto de las remodelaciones. Agregan que algunos internos que son arquitectos de profesión presentaron propuestas para las obras de refacción, a un presupuesto mucho menor que el utilizado realmente en el proyecto. Consideran que con el dinero de las remodelaciones - 13 millones de dólares - se podría, incluso, construir cárceles. Sostienen que se reunieron con los constructores para que les explicaran sobre las obras de remodelación, y que la respuesta que recibieron fue que en un censo que se realizó en el 91 los presos querían celdas para cuatro. Expresan que un censo de 1991 no puede ser fundamento para que se lleven a cabo las construcciones en 1997.

Sobre la situación de la cárcel en general manifestaron que desde hacía treinta y dos días no se presentaban muertes violentas, un hecho sin precedentes, que se explicaba por la labor desempeñada por el Comité de Derechos Humanos y las mesas de trabajo. Aclaran que las mesas de trabajo tienen como función ayudar a resolver los problemas jurídicos a nivel macro, como la política penitenciaria, mientras que la tarea del Comité de Derechos Humanos es defender los intereses de los internos y denunciar violaciones a sus derechos.

Sostienen que el servicio de agua se restringe al horario de 5:30 a 8:30 a.m. y de 5:00 a 7:00 p.m. Igualmente, hay serios problemas con el alcantarillado. Esta situación genera también problemas de higiene los días de visita.

Como causas para el hacinamiento señalaron las siguientes: 1) Los jueces de ejecución de penas tienden a negar la libertad condicional por “el aspecto subjetivo”, a pesar de que “esos jueces no vienen a la Cárcel, no conocen al preso, no conocen su perfil”. 2) Aproximadamente el 30% de los penados se encuentra en la cárcel por causa de la Ley 30 de 1986. Además, los procesos ante la justicia regional no avanzan y son arbitrarios. 3) La Ley 228 de 1995, que dispuso que algunas contravenciones asumían la categoría de delitos. 4) No se conceden los beneficios administrativos, tales como los permisos de 72 horas. Los permisos no operan por negligencia de los asesores jurídicos. Además, afirman que no hay defensores públicos suficientes o que, si los hay, no realizan un seguimiento de los procesos. Sostienen que tampoco se cumple con la norma del Código de Procedimiento Penal que establece que la cartilla y el cómputo de días de trabajo deben ser actualizados permanentemente.

11.1.4. A la 1:30 p.m. se inició un recorrido por las instalaciones del centro carcelario, en compañía de algunos miembros del Comité de derechos humanos. En primer lugar, se visitó el patio del pabellón 5, el pabellón más hacinado actualmente, según los miembros del comité. En este patio se percibe un fuerte hacinamiento. El espacio para desplazarse es muy reducido. Muchos internos se encuentran recostados contra las paredes del patio, cubriéndolas por completo; otros se encontraban durmiendo en costales sobre el piso; otros estaban parados; y algunos realizaban una mínima actividad recreativa.



En el centro del patio se observa la existencia de un pozo de aguas negras a punto de rebosarse. Según algunos internos, cuando llueve, su contenido se esparce por toda el área de “recreación”. Salta a la vista que en el área del patio apenas cabe la tercera parte de las personas que se encontraban allí (800, según se informa). El espacio para cualquier tipo de actividad deportiva o recreativa es casi nulo. El patio no es apto para que los internos pasen en él la mayor parte del día.

A renglón seguido se procedió a visitar la parte B del patio 4 que, aun cuando se encuentra todavía en trabajos de remodelación, ya está siendo habitado. En el recorrido hacia el área de las celdas se percibe la falta de ventilación. Los pasillos y las escaleras son angostos. Los escalones se encuentran en mal estado, carcomidos. En los techos se observan filtraciones de agua. Las paredes a la entrada de las escaleras están deterioradas. Se constató que en las paredes ya remodeladas hay partes en las que debajo de la pared nueva se puede observar la vieja y se ve que la nueva tiene un grosor aproximado de 1 centímetro. Las celdas constan de cuatro camas de cemento (camastros). Manifiestan que en cada celda se ubican cuatro personas en las camas y tres en el piso. Hay un total de 12 celdas por piso.

El recorrido continuó por el patio de la tercera edad. Se observó la existencia de un tanque de agua potable, cubierto únicamente por unas rejillas. No hay hacinamiento, pero los internos duermen en catres, en un espacio abierto. Sólo algunos duermen en celdas. En la puerta del baño se encontró el siguiente letrero: “Prohibido usar baños como dormitorio”. El monitor del patio afirma que lo puso por orden de las directivas. Aunque el pabellón de la tercera edad es para personas mayores de 65 años, se pudo constatar que allí se encontraban personas de menor edad, por problemas en sus patios.

En la sección de enfermería y sanidad se encuentran, junto con los internos enfermos y algunos de psiquiatría, varios presos de máxima seguridad. Según informan los guardias, el 80% del área de sanidad se convirtió en máxima seguridad. Sostienen que en esa sección hay un total de 121 internos y 3 guardias.

En la parte de enfermería se perciben malos olores y las paredes están en mal estado. En sanidad no se observa hacinamiento. Hay aproximadamente 10 internos, repartidos en dos cuartos, con catres para dormir.

En el anexo psiquiátrico habría 120 personas. Según los internos, los enfermos mentales que se encuentran todavía en sanidad están allí por problemas con la expedición del certificado médico.

Se constató que hay una parte de máxima seguridad en la enfermería. Hay 17 personas que se quejaban de estar aisladas. También se visitó un cuarto que, aunque tiene capacidad para ocho personas, albergaba diecinueve. Ellas deben permanecer aisladas, a causa del delito que cometieron: acceso carnal violento. Este es el delito más reprochado por la población carcelaria.



En la visita al Patio 3 se constató que éste era el mejor patio de la cárcel. Allí se encuentran internos con algún poder social o económico. Cuenta con espacio para 384 internos y hay 382. Las celdas ya están remodeladas. En cada una de ellas pernoctan 4 personas.

En el cuarto piso del pabellón 2 se verificó que los internos habitaban en túneles húmedos y oscuros. Allí se presenció la existencia de un espacio de 1.12 metros de ancho por 6 metros de largo y 2 metros de alto, lugar en el cual duermen seis personas. Los internos adaptaron a la entrada un inodoro, utilizado por todos los reclusos en piso cuarto, puesto que los demás baños son usados como celdas. El túnel no tiene ningún tipo de ventilación ni luz y, además, despiden un olor penetrante y desagradable a causa del inodoro que se encuentra en su entrada. La falta de luz y de aire impidieron continuar el recorrido hasta el fondo del túnel, en donde duermen más internos. Al salir y recuperar el aire se entiende la razón de ser del apelativo que le dan los internos al túnel: baño de los fritos. En la rotonda del pabellón se observa que los antiguos baños han sido adecuados por los reclusos como dormitorios, con ayuda de cartones y periódicos. Estos internos utilizan bolsas para depositar sus desperdicios sanitarios.

También se visitaron los talleres de carpintería, ornamentación, artesanías y calzado. En ellos se constató un alto grado de hacinamiento, marcado por el poco espacio que tenía cada recluso para realizar sus labores.

11.1.5. A las 4:30 p.m. se inició una entrevista con el director de la cárcel, el teniente de la Guardia Penitenciaria, Pedro José Martínez. Sus declaraciones fueron grabadas. Ello posibilita la transcripción de distintos apartes de su exposición.

Sostiene el director que para lograr el bienestar de los internos se deben mejorar las instalaciones locativas. Considera que el ideal es individualizar al recluso para que habite en celda unicelular. Dice que la colectivización lleva a acciones suicidas y deterioro psicológico, lo cual constituye un peligro para los guardianes. Señala que la cárcel requiere más espacio, más salud, más vigilancia. Manifiesta que el área de sanidad no es suficiente y que, además, se dificulta el transporte de internos a los hospitales por la carencia de guardianes.

Al preguntársele su opinión acerca del proyecto de remodelación, contestó que las obras legalizan el hacinamiento y crean otros problemas a causa de la falta de agua y del imperio de la ley del más fuerte en la ocupación de las celdas. Al respecto expresó:

“No es un proyecto que solucione el hacinamiento ni la problemática del personal, por los motivos que ya le expuse. Le vuelvo a recordar lo del patio cuarto donde la psicología del interno es respetar la ley del más fuerte: se adueñan de sus celdas múltiples de cuatro camastros y obligan a los otros a pagarles por el derecho de acceder a un servicio. Ya sean arrendamientos de 200 mil pesos



mensuales, u 800 mil en propiedad por un camastro. El personal de guardia actualmente no es suficiente para controlar esos desmanes, porque tenemos 4 hombres cuidando 1200. No todos los 4 permanecen al mismo tiempo, porque ellos están trasladando internos a sanidad, a jurídica, y muchas veces no alcanza el personal de guardia y los trasladamos a las garitas. La representación de guardia en un patio es simbólica. Entonces a los internos no les podemos garantizar, en estos momentos, las condiciones de seguridad de su vida, de su honra y de sus bienes. Es la función policial que nos toca cumplir. Entonces se deben mejorar en ese sentido. Así como está la situación, le sale más costoso al Estado después resarcir daños y perjuicios de vidas por pérdida de vidas humanas que acondicionar los establecimientos de cárceles, de tal manera que se le pueda cumplir la función. Entonces, quiere decir que si el interno vive más solo le evitamos más conflicto y más problemas, no como está pasando en el patio 4 con esa experiencia, que el interno más vivo se adueña de la celda y cobra por el arrendamiento o por la venta...

“(....) Eso que están haciendo aquí, para mí, no es solución al hacinamiento, lo están es legalizando. Y sigue el mismo conflicto. Los problemas son los mismos. Hay otro problema, como pasó en Popayán, que a una celda se le construyó otro camastro y los internos terminaron destruyendo el otro camastro, para evitar compartir la celda. Tarde o temprano, esté seguro que esas celdas terminan con dos camastros. Entonces, nada se hace, se pierde el esfuerzo, el objetivo para el cual se acondiciona. Esté seguro: dentro de un año esas celdas tendrán solamente dos camastros. El otro lo tumban. Otro problema es que hay internos de cierto perfil, que saben cuidar las cosas. Si usted va a alta seguridad, ellos cuidan los baños, ellos tienen ese sentido; pero hay internos que tienen es el sentido de destruir. Por ejemplo, el patio 4. Si usted va ahora, las baterías sanitarias están muy bonitas y funcionan, pero venga dentro de 6 meses o un año. Ningún baño va a servir: todos tapados, taponados con caletas, porque ellos meten navajas, porque ellos destruyen. Su situación temperamental les da es para dañar todo. Entonces se pierde el esfuerzo del gobierno. Hay que volver a hacer el baño para que vuelva y lo dañen. Entonces no quiere decir que no tengan derecho a baño, pero las construcciones deben buscar el perfil para saber a qué tipo de interno se construye”.

El director pone el ejemplo del patio cuarto, ya remodelado, en donde se presentan los mayores problemas por la colectivización, y señala que:

“Allí, se presenta el mal de la convivencia y de la corrupción múltiple, porque ya no tienen una celda que vender sino cuatro puestos que vender, fuera de lo que significa compartir la vida en esa celda: elementos humanos que consumen droga, noctámbulos que no duermen y entonces someten al compañero a aguantar al noctámbulo. La visita conyugal es otro problema en las celdas



múltiples: llega el domingo y las mujeres entran tarde, porque son 9 mil, entonces todas no entran a las 8:00 de la mañana. Los internos tienen el derecho a dos personas que los visiten. Si partimos del presupuesto de que a los cuatro les llega la visita, entonces todos quieren tener un momento de intimidad, pero el más vivo se adueña de la celda y a los otros los deja por fuera, o el interno que más grita, los asusta y les cobra como si fuera un motel”.

Preguntado acerca de si considera que el proyecto de remodelación tiene sentido respondió:

“La subdirección de construcciones no se ha avalado de oficiales del Inpec, nunca nos ha preguntado cómo solucionamos X problema, y nosotros si sabemos, yo fui guardián (...). Sabemos qué le sirve al interno y qué no le sirve; qué es lo bueno y lo malo del interno. Yo no estoy de acuerdo con que se hagan ese tipo de cosas. Con esos gastos deberían hacer un pabellón aparte. Además, en medio de este hacinamiento, ¿cómo se les ocurre hacer esa remodelación? creándole otro problema más a los internos, 5018 internos en este momento. En este momento hay dos pabellones desocupados y los tengo apiñados. No es el momento, se debe buscar el momento en que se pueda hacer ese tipo de cosas. Y esa remodelación tampoco es buena. Y si se consulta el interés del interno, el interno no gusta de ello”.

Expresa que antes de la remodelación las celdas eran unicelulares y “entonces no cabían, tenían que estar en el pasillo, botados en los pasillos en los baños, incluso hoy si usted va a un pasillo hay espuma sobre espuma, ellos son como caracoles los que están por fuera, entonces por la noche ya cuando es hora de acostarse tienden en todo lugar incluso entre los baños. Entre los huecos porque no hay espacio”. Sostiene que “lo que podemos criticar es que la remodelación no va a resolver hacinamiento y los internos prefieren quedarse como estaban”.

Al ser preguntado acerca de si los reclusos ya condenados son trasladados, responde: “Aquí es duro trasladar internos, todos ponen tutela, dan un argumento válido para la justicia, porque todos tienen un negocio aquí. Unos venden droga, otros venden armas, otros extorsionan, otros alquilan celdas. Aquí se ve mucha plata. Ellos tienen plata para llevarle a las familias. Otros tienen celulares, viven de celulares. Nadie quiere salir a pesar del hacinamiento.”

Considera que el hacinamiento puede incrementar la violencia:

“el problema genera espíritu de violencia, el interno se adueña de la celda múltiple y la arrienda, hay extorsión y eso genera violencia, como también la genera convivir con un drogadicto, noctámbulo u homosexual. El interno anormal y desadaptado afecta la



convivencia y surgen conflictos que derivan en actos violentos. Se llegó el momento de cárceles unicelulares para una persona por celda, porque la convivencia se afectó. No se sabe que índice de violencia hay a raíz de las remodelaciones porque solo las habitaron desde hace un mes. Se han disminuido los índices de violencia porque los internos están haciendo diplomados en derecho internacional, la Defensoría y Procuraduría han colaborado con cursos, interaccionado con internos con liderazgo que pueden ser dinamizadores. La administración y el personal de guardia estamos tratando de comprometernos para que no se cometan hechos de sangre. Tenemos un lapso de treinta y tres días sin un muerto, eso es un fenómeno porque antes todos los días había un muerto y 18 o 20 muchachos heridos”.

Precisa que una cárcel debe ser manejable y debe tener máximo 2000 internos. Debe tener espacios para manejar núcleos pequeños, patios de 100 personas, que se adecuan al manejo de la seguridad de cada interno. Sostiene que el gobierno “va a tener que pagar cuantías respondiendo, porque hay abogados demandando por todos esos difuntos, y le va costar al erario publico cantidad de dinero, le sale más cómodo contratar unidades de guardia para que cuiden y hacer cárceles”. Considera que en cuestión de seguridad “entre más tenga uno al interno un poco dividido, menos ellos tienen concierto para organizarse. Es más fácil controlar a un interno en una celda que esté haciendo algo irregular. El interno se siente débil porque está solo, pero cordón de cuatro dobles no puede entrar uno a requisarla sino con un poco de personal porque ellos van a arremeter todos cuatro contra uno”.

Afirma que la disposición del código penitenciario sobre separación de los reclusos por categorías no se cumple porque no hay espacio. Señala que esta separación debería venir de un estudio de un grupo interdisciplinario, donde se atendiera a las condiciones personales del individuo, no a los delitos cometidos.

Sobre el servicio de agua y alcantarillado dentro de la Cárcel Modelo señala:

“Toda cárcel tiene esas carencias. Ninguna satisface todas las necesidades en los servicios públicos de agua y algunos problemas de luz. En la Modelo, el servicio de agua es inadecuado, es insuficiente. El alcantarillado es regular. La gente tiene que soportar malos olores. Ellos adquieren una inmunidad. En los túneles hay unos olores horribles y ahí viven internos. Entonces los servicios públicos son insuficientes y más aún para el número de internos. La pulgada de agua no está programada para esa cantidad. El suministro de agua estaba hecho para 1700 personas. Lo que se tenía de entrada es un tubo de 3 pulgadas. Se necesita es un tubo de 9 pulgadas. También hay problemas de mantenimiento: hay un dragoneante con 3 o 4 internos recorriendo, de pronto no muy



competentes en ese aspecto. No hay personal técnico que dé mantenimiento a las construcciones”.

Sostiene que otro problema con el agua es el de las visitas. En las visitas mensuales, las llamadas “cuarentas”, ingresan hasta 20 mil personas.

Como posibles soluciones para resolver el problema de hacinamiento enumera:

- a) La construcción de cárceles
- b) El aumento de la planta de guardia. Sostiene que solamente hay 6 mil en todo el país. La falta de guardia ocasiona que se violen los derechos humanos a los internos, porque se dejan de hacer remisiones a los médicos y a las diligencias judiciales. Además, no hay suficiente personal que investigue las faltas de la guardia. Hay más de 5 mil sumarios sin resolver porque solo hay 5 abogados encargados.
- c) Concesión de los subrogados penales. Hay internos que podrían beneficiarse de los subrogados penales, pero los jueces de ejecución de penas les niegan esta posibilidad, afirmando que requieren aún de tratamiento penitenciario, a pesar de que las directivas de la cárcel certifican que “la persona es correcta, de buenas relaciones públicas y que ha ayudado a crear un clima de paz en la cárcel.” Los jueces no disponen de tiempo para entrevistar a los internos. Sostiene que los guardias podrían colaborar en esta labor. Señala que aunque la filosofía que inspiró la creación de los jueces de ejecución de penas fue buena, éstos no tienen las herramientas necesarias para cumplir sus funciones. Manifiesta que la cárcel carece del personal necesario para estar con el recluso. Al respecto precisa que los trabajadores sociales son vinculados por medio de contratos a término fijo, razón por la cual no pueden hacer el debido seguimiento del preso. Solamente hay un trabajador social de planta, y debe cubrir los cinco mil internos. El director aclara que en los tres meses que lleva en funciones, “no me han presentado un juez de ejecución de penas”.

Acerca de las quejas de los reclusos sobre las demoras administrativas para acreditar el tiempo de trabajo responde que hay insuficiente planta de personal para resolver la demanda de los cinco mil internos. En la parte administrativa hay aproximadamente 90 funcionarios. Manifiesta que “esto es un monstruo donde es imposible resolver las demandas a todos”.

11.1.6. A las 8:30 p.m. se inició la visita nocturna del establecimiento. Estuvieron presentes el subdirector, la defensora delegada para asuntos carcelarios y penitenciarios, su asesor jurídico y algunos miembros del comité de derechos humanos. Luego de finalizado el conteo de los internos, se visitó el Pabellón de Aislados, en donde se encuentran recluidas las personas sancionadas por causa de la comisión de una falta, o las que piden ser internadas allí, por motivos de seguridad personal. En este pabellón se



experimenta una impresionante sensación de hacinamiento. En una celda de 2M x 2.5M, con dos camastros, se encuentra un promedio de cinco a seis personas. Las celdas dan a un pasillo, el cual, a su vez, desemboca en un sector de la cárcel por el que pasa una cañería que despidе olores fétidos. No hay luz en el pasillo. Las celdas no tienen suficiente ventilación.

Se observó que el hacinamiento en el pabellón 5 es de una gran magnitud. Según aclara el subdirector, la extrema congestión que se observa, se explica en parte porque en este patio se encuentran internos del patio 4, que se está remodelando. En las escaleras de acceso al primer piso - y a los pisos superiores - se constata la presencia de internos que duermen recostados sobre los peldaños. El estado de las escaleras es deplorable. Los pasos se encuentran totalmente resquebrajados, lo cual los hace muy peligrosos.

En el primer piso, se verificó que en el piso de la rotunda - el área común que precede los pasillos donde se encuentran las celdas - estaban durmiendo muchos internos. En este pabellón no hay alcantarillado. Por eso, no se dispone de inodoros, sino de letrinas. El espacio designado para las letrinas estaba totalmente copado de internos durmiendo.

En el recorrido al tercer piso del pabellón, las escaleras se volvieron aún más empinadas y oscuras. Las paredes estaban en pésimo estado. Se percibía un olor fétido, muy penetrante. Sobre el piso de la rotunda - un espacio de 22 metros cuadrados aproximadamente - había alrededor de 90 personas durmiendo. No había luz. No se podía ver absolutamente nada. Sólo se sentía la presencia de muchas personas por su respiración. Faltaba el aire, no había ningún tipo de ventilación y el olor era nauseabundo.

Para inspeccionar las letrinas, fue necesario caminar solicitando permiso a los presos que se encontraban durmiendo en el suelo, y pisando una que otra cabeza. En este espacio también hay presos. Tiene aproximadamente 10 metros cuadrados y en él se encontraban, según voces de los mismos internos, alrededor de 60 personas. El olor es nauseabundo. El monitor del patio manifiesta que allí es donde se incuban las enfermedades. Otro recluso agrega que en ese lugar empezó la epidemia de varicela, que azotaba en ese momento a la cárcel.

Los internos duermen con una pequeña manta, sobre el mismo piso o sobre colchonetas muy delgadas. Duermen casi que “uno encima del otro”, aguantando malos olores, faltándoles el aire y completamente hacinados.

A renglón seguido se visitó el llamado “Cai”. Este es un pabellón de máxima seguridad para los miembros de la fuerza pública, lo cual implica que los internos que allí se encuentran no pueden salir de su pasillo en todo el día, dados los riesgos que ello generaría para sus vidas. Allí se relata que los internos deben pagar un “impuesto” por la protección que les brinda un “cacique”. Se observa que hay hacinamiento: en cada celda para dos personas duermen cuatro o cinco. Además, hay varias personas durmiendo en los pasillos.



Al ingresar al patio 1 se observó que había personas durmiendo debajo de las escaleras: en un espacio de 90 cm de alto por 1 metro de ancho y 2 de largo duermen cuatro personas. Afuera duermen otras dos. En el cuarto piso se constató que cerca de 60 personas dormían en la rotonda, que tiene un área aproximada de 15 metros cuadrados. Aquí, al igual que en el patio 2, hay túneles y celdas construidas por los mismos presos.

Se concluye la inspección a las 10:30 p.m.

11.2. Acta de la diligencia de inspección judicial a la Cárcel de Bellavista del Distrito Judicial de Medellín, realizada el día 21 de noviembre de 1997.

11.2.1. La diligencia se inició a las 9:45 de la mañana en la oficina del director de la Cárcel, con la asistencia de las siguientes personas: el director de la cárcel, señor Carlos Alberto Bolaños Ortiz; la Dra. Patricia Ramos, Delegada para Asuntos Penitenciarios de la Defensoría del Pueblo; el doctor Sergio Mazo, delegado de la Defensoría de Medellín, el Magistrado auxiliar Dr. Juan Fernando Jaramillo y la auxiliar judicial Dra. Paula Gaviria.

El director de la cárcel señaló que la población carcelaria en ese momento ascendía a 5125 internos, de los cuales 1880 eran condenados. Anota que en enero de 1996 la población carcelaria era de 4500 internos. Expresa que los lunes ingresan entre 40 y 80 internos nuevos. Los demás días de la semana ingresan entre 15 y 20 personas.

Sostiene que se incumplió el mandato de la Ley 228 de 1995, respecto a que se debían construir cárceles especiales para quienes fueran detenidos por dicha ley, y que la consecuencia de ello es el “sobrehacinamiento” de las cárceles. Cita casos de algunos internos detenidos por haber robado unas naranjas o un cortauñas.

Expone que algunos reclusos no se quieren ir de Bellavista por no separarse de su familia y por su arraigado regionalismo. En 1997, sólo se habían trasladado 300 internos, pero dentro de la región.

Respecto a los subrogados penales, señaló que si estos se hicieran efectivos lograrían su libertad 500 o 600 personas, aproximadamente. Expresa que en Medellín existen tres jueces de ejecución de penas, pero ninguno había visitado la cárcel desde que él había asumido como director. Para el efecto expone el libro que se había abierto para registrar las visitas de los jueces de penas. Se observa que el libro se abrió el 11 de julio de 1997 y que en él no consta ningún registro de visitas.

Menciona que en cada patio hay coordinadores que dirigen distintos comités, tales como los de disciplina, salud, servicios públicos, deportes y jurídico. Según el director, las charlas sobre convivencia han llevado a que en la cárcel no se haya presentado ninguna muerte violenta en los últimos 11 meses. Incluso relata que desde la cárcel de Bellavista se lanzó un plan de paz para Medellín.



Señala que aproximadamente 2400 internos tienen oportunidad de trabajar o de estudiar, pero que los espacios para trabajo no alcanzan para la cantidad de personas que solicitan un cupo.

Como soluciones contra el hacinamiento propone cambiar la estructura de Bellavista, construir más centros de reclusión, sacar a los condenados y llevarlos a penitenciarías. Dice que hay 86 cárceles en la región y que 60 están hacinadas y el resto tiene el cupo completo. Finalmente expresa que para los 5125 internos hay un total de 320 guardias.

Reconoce que hay demora en la expedición de los certificados de libertad porque sólo hay una abogada de planta. Manifiesta que el consejo de disciplina expide unos 450 certificados al mes y que la ley obliga a que cada tres meses se reúna el consejo. Expresa que la cárcel sólo cuenta con una psicóloga y una trabajadora social.

11.2.2. Seguidamente, la comisión se reunió en la capilla con el actor de la tutela, Manuel Duque Arcila, un representante del Comité de Derechos Humanos y el Director de la Cárcel. El actor señala que en la sustentación del recurso de apelación ante la Corte Suprema de Justicia manifestó que “no solamente con obras materiales se solucionarían los problemas también sería bueno que interviniera el Congreso, ya que crea y modifica las leyes y hay gente aquí en la cárcel por robarse un gajo de plátanos. Y no se justifica que una persona esté acá por eso”. Dice también que hay gente recluida por haber robado diez mil pesos y que “los jueces están llenando las cárceles”.

Se le pregunta al interno si en el tiempo que lleva en la cárcel, tres años, ha visto que se incremente la población carcelaria. Responde: “Claro, cuando yo iba al patio octavo había 430 y punta y ahora hay 1270 en el patio”. Sobre las condiciones de alojamiento señala que también se han empeorado.

El actor propone “que los jueces de penas y medidas se lleven otro concepto de la gente que ha estado por primera vez en la cárcel, que les den la oportunidad, de que según la ley 23, que dice que cuando cumplan una cuarta parte de la condena según el artículo 49 tienen derecho a la libertad. Pero ni cumpliendo las dos terceras partes le dan libertad condicional”. Sostiene que los jueces de penas y medidas de seguridad no van a la cárcel a hablar con los internos. Por eso se pregunta “¿en base a qué están negando las libertades condicionales?”.

Sobre las visitas conyugales señalan que éstas se ven afectadas por el hacinamiento. El director dice : “con tal grado de hacinamiento, como hay más de 5.000 internos y entran 5.000 o 6.000 señoras, ¿quién controla eso? Si hay 1.300 en un patio, más abuelita, y esposa, se vuelve hasta difícil caminar en los patios”. El día de visita de hombres llegan entre 2.000 y 2.400 personas, y el día de mujeres entre 5.000 y 5.600. En los días de visita para los niños entran más de 10.000 personas.



Sobre el servicio de agua el director señala que hay suministro regular, salvo en los últimos pisos de los pabellones, donde no alcanza a llegar en la mañana. Manifiesta que la prestación del servicio no es del 100%. Anota que el servicio mejoró en un 80% porque las empresas públicas le hicieron a la Cárcel una conexión con otro acueducto.

Se interroga al actor sobre su queja acerca de que no puede dormir por el calor. Al respecto el interno señala lo siguiente:

“El aire cuando entra al pasillo, como el pasillo está lleno de gente, el aire que entra fresco, entra a los camarotes con calorcito. Pero si entra a una celda, usted siente el calor como si abrieran un horno. Ahí mismo, con ganas de quitarse de ahí, porque es insoportable el bochorno. Es que el agua en los momentos más interesantes es después de la encerrada, porque después de que uno entra, las celdas son llenas y uno para caminar por el pasillo tiene que hacerlo sin zapatos y pidiendo permiso, porque a ver, yo de aquí al baño puedo ir en 15 segundos y si salgo de la celda y me quito los zapatos para ver donde pongo un pie, donde pongo el otro, me puedo demorar dos minutos, para ir al baño, ¿no cierto? No circula el aire debido a la congestión, al hacinamiento. Allá llega el agua, pero el agua se va, a la hora el agua se va, y todo el mundo quisiera agua ¡ay que dicha que volviera el agua! Pero el agua no vuelve, pero todos la desean, por eso usted sale del baño y a los quince minutos ya está sofocado otra vez”.

11.2.3. A continuación se realizó un recorrido por las instalaciones de la cárcel, en compañía del Director de la cárcel. En primer lugar, se visitó el patio 11, donde se encuentran recluidos los ex miembros de la fuerza pública. En este patio hay un total de 106 personas. En cada celda duermen ocho personas. Se observó que el área donde se albergan es limpia, corre el aire y hay un patio para el sol y el deporte. Al ingresar en cada celda se pudo constatar que había buena ventilación y espacio para la movilización de los internos.

En el patio 5 hay un total de 1200 internos. Hay 10 pasillos, cada uno con 120 personas aproximadamente. Se constató que en las celdas, que originalmente fueron diseñadas para cuatro personas, se ubicaban 20, 25 y hasta 27 personas. Sobre la cantidad de aire que se respira, se pudo constatar que aunque el clima afuera era fresco, adentro de los cuartos se sentía bastante calor y no corría el aire, evidenciándose una total falta de ventilación en el interior de las celdas.

En el patio 2 se encontraban 1256 internos y 14 pasillos. En ese patio se comprobó que había unos pasillos mucho más hacinados que otros. En algunos había celdas en las que dormían seis personas. Por ejemplo, en la celda del que decían que era el cacique del patio, dormían seis, había nevera, los espacios donde se ubicaban los camastros estaban divididos por ladrillos y el piso estaba embaldosinado. En contraste, en el cuarto piso se observó un pasillo muy hacinado, en el que había celdas con 25 personas.



En los patios 8 y 9 se encontraban 1260 y 185 internos, respectivamente. En el patio 8 tiene su celda el actor de la tutela, quien la comparte con otras 22 personas. Según manifestaron los internos, hay personas que duermen en el baño y hay celdas en las que se ubican 30 personas. En las celdas se percibía un calor sofocante y nada de ventilación.

11.2.4. A las 8 :30 p.m. se inició un nuevo recorrido por la cárcel. En primer lugar se visitó el patio 8, en el cual se constató que algunas celdas eran habitadas por 20, 25, 30 y hasta 35 personas, a pesar de que habían sido construidas para cuatro o seis personas. Dentro de las celdas, los internos han construido espacios independientes, que cuentan con el área justa para una cama o colchoneta. Se pudo observar que había cuartos en los que dormían en una misma cama cuatro personas. Además dormían personas sobre el piso de las celdas. También se observó que los internos construyen en la parte superior de la celda espacios mínimos para la colchoneta, donde solo cabe la persona acostada.

En los corredores de cada pasillo había un promedio de 40 a 50 personas durmiendo en el piso. La anchura de los corredores es de aproximadamente 1 metro. A lo largo del corredor se acomodan los internos, en grupos de a tres. Para llegar al baño, ubicado al final del pasillo, varios internos tuvieron que levantarse, ya que era imposible caminar sin pisarlos.

En el patio 2 se constató que algunas personas dormían en los baños, en la parte superior de éstos, cerca al techo, donde adaptaron espacios mínimos suficientes para acostarse. Estos espacios no tienen ningún tipo de protección. Los internos duermen a dos metros de altura del piso. Se observó que dormían seis o siete en el baño, y que en el zarzo donde se guardan los “cambuches” dormían cuatro o cinco. En este patio también había personas durmiendo en los corredores.

También el patio 4 presenta un fuerte hacinamiento. Aproximadamente 50 personas dormían en los corredores del pasillo visitado. Aunque el monitor del pasillo solicitó a los internos que dormían que se levantaran, con el fin de poder continuar la inspección hasta los baños, fue imposible llegar hasta el final. Los reclusos dicen que al tercero y cuarto piso no sube el agua, y que mantienen envases de gaseosa para lavarse o para tomar.. Hay personas encargadas de subir el agua para los sanitarios.

Los internos se quejan de que los jueces de penas siempre niegan las solicitudes de libertad condicional y afirman que ello tiene como consecuencia el hacinamiento. Todos ponen como ejemplo su caso personal. Algunos relatan que a pesar de que ya han salido con permiso de 72 horas y han regresado a la cárcel, se les ha negado la libertad. Otro interno destaca la desigualdad que se presenta con los subrogados penales. Al respecto dice que “si a uno le dan 25 meses de cárcel y tiene la buena fortuna de dar con un buen juez de penas y medidas puede que le den la tercera y se esté yendo a los 17 o 18 meses más o menos. Pero si a usted le dan 23 o incluso los 24 meses, tiene



que pagarlos físicos, si usted comete un hurto y un porte ilegal, aquí se queda y los paga físicos. Pero si usted de pronto va y adicional a ese porte comete unas lesiones personales puede que le den los 25 o 26 meses y puede salir a los 17 a los 18”. Resaltan que los jueces de penas los castigan por lo que ya los habían sancionado. Para un interno la desigualdad es tal, que él cree que la juez de penas coge los expedientes y los tira al aire : “los que caen encima de la mesita, mira a ver si les da o no, los que caen en el suelo pailas”.

Algunos manifiestan que no entienden cuál es el tratamiento penitenciario del que hablan los jueces: “aquí lo único que hacen es detenernos y dejarnos metidos por tres años en esta misma situación, sin posibilidades de trabajar porque no hay espacio”. Otros afirman: “¿usted cree que esta gente se va a resocializar así? ¡Olvídese! Vea, por ejemplo, uno puede llegar aquí sano, pero uno aquí conoce la delincuencia. Aquí la gente le dice a uno: lo que usted hizo no lo debió haber hecho así, sino de esta otra forma. Si uno perfecciona el delito se vuelve un mejor delincuente, hasta consigue cartón, se puede graduar”. Otro interno anota: “¿Cómo va a haber resocialización si la cárcel es para 1500 internos y solo en este patio hay 1300 internos! Entonces, ¿cuáles son las capacidades de rehabilitación, dónde están los centros educativos, los centros de trabajo? No hay nada, no hay nada que hacer”.

Otro recluso expresa que aunque la situación parece controlada, “nosotros somos seres humanos. ¿Usted cree que vamos a vivir toda la vida así, que nos vamos a aguantar, que porque digan que el próximo año va a haber una reforma de códigos que va a descongestionar? Pero cuando menos piensan, esto es una mechita, una bomba con una mecha muy larguita. Esto explota, tiene que explotar. O se ven cosas buenas o cuando menos piensan se ven cosas muy malas”.

Al salir, el director informa que en ese día la población carcelaria había aumentado de 5125 a 5133, y que el lunes se incrementaría aproximadamente en 10 o más reclusos.

Se termina la diligencia a las 10:45 p.m.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

El problema jurídico

2. Se trata de establecer si las condiciones en que se encuentran albergados los reclusos de las Cárceles Nacionales Modelo, de Bogotá, y Bellavista, de Medellín, constituyen una vulneración de los derechos fundamentales de los internos y, en caso de ser así, si la acción de tutela es procedente para demandar el remedio a las condiciones señaladas.

El hacinamiento en la Cárcel Nacional Modelo, de Bogotá, y en la Cárcel Distrital de Bellavista, de Medellín



3. Las dos acciones de tutela que son objeto del presente proceso tienen como denominador común la acusación contra las condiciones de hacinamiento¹ en que se encuentran los internos de las Cárceles Bellavista y Modelo, ubicadas en Medellín y Santa Fe de Bogotá, respectivamente. Con el objeto de establecer la situación real de estos dos centros carcelarios la Sala de decisión ordenó la práctica de sendas inspecciones judiciales. Asimismo, con miras a obtener una información global sobre la situación carcelaria en el país, en punto al hacinamiento, dispuso que se enviaran cuestionarios a las siguientes entidades: Ministerio de Justicia y del Derecho, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, Ministerio de Salud, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Policía Nacional². Todas las entidades dieron respuesta a los interrogantes formulados. Asimismo, el día 20 de abril de 1998 se recibió un memorial presentado por distintos miembros de la Comisión Colombiana de Juristas, en calidad de *amicus curiae*.

En vista del gran volumen de información obtenido no se hará un resumen de los escritos remitidos a esta Corporación. En su lugar, se hará referencia a cada escrito en el momento en el que se haga uso de sus datos.

4. Las inspecciones oculares a las cárceles Modelo y Bellavista, en Bogotá y Medellín, se realizaron los días 14 y 21 de noviembre de 1997, respectivamente. En los informes sobre estas visitas, que hacen parte de los antecedentes de esta sentencia, se han consignado las impresiones e informaciones recibidas, razón por la cual no es necesario volver a tratar sobre ellas en forma extensa.

5. Las inspecciones judiciales se iniciaron en horas de la mañana y se prolongaron hasta altas horas de la noche. Ello permitió obtener una imagen real de la situación de hacinamiento. En el caso de Bogotá, la comisión judicial pudo observar cómo algunas zonas comunes colindantes con los pasillos donde se encuentran las celdas - que originalmente estaban destinadas para realizar actividades durante el día y reciben el nombre de rotondas- estaban atestadas de personas acostadas directamente sobre el piso, cubiertas con una simple frazada, y expuestas al frío propio de la noche en la ciudad. Incluso en las zonas de los baños se encontraba un gran número de personas durmiendo sobre el suelo. La congestión de esas zonas era tal que la persona que deseara movilizarse por allí tenía que poner mucha atención en los pasos que daba para no golpear a los reclusos que dormían.

El hacinamiento se evidenciaba también en los pasillos. En los corredores aledaños a las celdas yacían también muchos reclusos, y en las celdas mismas

¹De acuerdo con la definición ofrecida por el Ministerio de Justicia, por hacinamiento o congestión carcelaria se entiende la ocupación de un espacio por un número de individuos que excede la capacidad funcional del mismo.

² Todos los cuestionarios fueron respondidos debidamente por las distintas entidades. El Ministerio de Justicia y del Derecho lo hizo mediante Oficio del 12 de diciembre de 1997; el INPEC, a través de Oficios del 15 de diciembre de 1997 y 11 de febrero de 1998; la Defensoría del Pueblo, mediante informe del 3 de diciembre de 1997; la Procuraduría General de la Nación, por informe del día 16 de enero de 1998; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público contestó el 12 de diciembre de 1997; el Departamento de Planeación Nacional, en respuesta a preguntas que le había remitido el Ministerio de Hacienda, el 25 de noviembre de 1997; el Ministerio de Salud, el 9 de febrero de 1998; y la Policía Nacional, el 10 de febrero de 1998.



se observaba que dormían, dependiendo del patio, entre 3 y 6 internos, a pesar de que habían sido diseñadas para albergar a una sola persona.

Cabe aclarar que en algunos pabellones el grado de hacinamiento era superior al corriente, por cuanto los reclusos de algunos patios que estaban siendo refaccionados habían sido trasladados a los patios colindantes. Sin embargo, este hecho no desvirtúa las apreciaciones formuladas acerca del estado de congestión del establecimiento carcelario. En efecto, también en los pabellones que mantenían su población normal se pudo observar gran cantidad de personas durmiendo en las llamadas rotondas. Incluso en el pabellón 1 se pudo ver cómo varios internos habían labrado un hueco en la base del cuerpo de la escalera para poder dormir dentro de él. Asimismo, en el último piso de este pabellón los internos habían clausurado los baños, para hacer dormitorios en ellos. El baño lo habían trasladado, entonces, hacia el túnel por donde corrían las tuberías y los cables. Pero, además, cerca de una docena de internos, acuciados por la necesidad, había trasladado a ese túnel - húmedo y oscuro - sus efectos de dormir.

6. También en la Cárcel de Bellavista se observó una situación extrema de hacinamiento, aun cuando se manifiesta de otra manera. Contrariamente a lo observado en la Modelo, en este centro las zonas comunes están despobladas durante la noche. Sin embargo, en distintos pasillos los corredores anejos a las celdas se encuentran absolutamente copados de personas durmiendo. A lo largo de los corredores se observan filas interminables de internos acostados, a tan poca distancia el uno del otro que se hace muy difícil caminar hasta el final del corredor.

Además, las celdas - que fueron diseñadas para cuatro personas y son por lo tanto más amplias que las de la Modelo - están saturadas de cubículos de madera y cartón, contruidos por los mismos reclusos. Se llegaron a contar hasta 30 “camastros” en una celda. Al observar esa situación no se puede menos que compartir las apreciaciones del actor recluido en esa cárcel, acerca de la dificultad para respirar y del sofocante calor que se experimenta en las celdas. Y lo peor es que - a pesar de las medidas tomadas, como los traslados de reclusos - la situación de hacinamiento carcelario sigue empeorándose mes por mes, como se deduce del siguiente cuadro, transcrito de una certificación expedida por el director de la cárcel, el día 21 de noviembre de 1997:

CÁRCEL DEL DISTRITO JUDICIAL DE BELLAVISTA, DE MEDELLIN

“INCREMENTO DE INTERNOS DESDE 1995 A LA FECHA

“1995

ENERO	31	3.029
FEBRERO 28		3.104
MARZO 31		3.123
ABRIL	30	3.169



MAYO	31	3.184
JUNIO	30	3.201
JULIO	31	3.328
AGOSTO 31		3.364
SEPTIEMBRE	30	3.390
OCTUBRE 31		3.462
NOVIEMBRE	30	3.484
DICIEMBRE	31	3.692

“1996

ENERO	31	4.084
FEBRERO 29		4.204
MARZO 31		4.112
ABRIL	30	4.218
MAYO	31	4.328
JUNIO	30	4.395
JULIO	31	4.571
AGOSTO 31		4.531
SEPTIEMBRE	30	4.608
OCTUBRE 31		4.626
NOVIEMBRE	30	4.578
DICIEMBRE	31	4.668

“1997

ENERO	31	4.713
FEBRERO 28		4.870
MARZO 31		4.935
ABRIL	30	4.952
MAYO	31	4.980
JUNIO	30	5.029
JULIO	31	5.009
AGOSTO 31		4.990
SEPTIEMBRE	30	5.085
OCTUBRE 31		5.114
NOVIEMBRE	21	5.125”

7. Las inspecciones le permitieron a la comisión judicial llegar a la conclusión de que las condiciones de reclusión en las dos cárceles citadas son absolutamente inhumanas, indignas de una persona humana, cualquiera sea su condición personal. Las condiciones de albergue de los internos son motivo de vergüenza para un Estado que proclama su respeto por los derechos de las personas y su compromiso con los marginados.

8. Las conclusiones extraídas por la comisión judicial no representan una gran novedad. En efecto, las visitas no hicieron más que confirmar las afirmaciones que, desde hace algún tiempo, habían sido expuestas por distintos organismos estatales acerca de las condiciones inhumanas que reinaban en estos y en



otros centros de reclusión.³ Además, para ningún colombiano que mire la televisión, oiga la radio o lea la prensa constituye un secreto que las cárceles colombianas atraviesen por situaciones infernales de hacinamiento. Incluso los directores de las cárceles aludidas, los directores del INPEC, el Ministerio de Justicia y el gobierno en general reconocen que las condiciones de albergue en esos penales no responden a los requerimientos mínimos para poder funcionar como tales.

Por lo tanto, resulta verdaderamente inoficioso pretender describir nuevamente las circunstancias en las que viven los reclusos. Los adjetivos y expresiones utilizados para exponer las circunstancias de vida en esos centros de reclusión se han convertido ya en lugares comunes, en frases de cajón. Por eso, para esta sentencia bastará con confirmar las aseveraciones formuladas en los distintos informes y remitir a ellos a los interesados. La reconstrucción de esta realidad dolorosa le corresponderá quizás a la literatura, despiadada acusadora de las sociedades ante la historia.

9. De lo hasta ahora expuesto se puede deducir con claridad meridiana que las cárceles Modelo y Bellavista presentan impresionantes condiciones de hacinamiento. Pero si el problema se redujera a estos dos reclusorios podría pensarse en solucionarlo con base en algunas órdenes de traslado de internos. Lastimosamente, estas dos cárceles son simplemente exponentes destacados de una situación generalizada, como se verá a continuación.

La situación general de hacinamiento carcelario en el país

10. De acuerdo con el informe estadístico suministrado por la Oficina de Planeación del INPEC, para el día 31 de octubre de 1997 la población carcelaria del país ascendía a 42.454 personas, de las cuales 39.805 eran hombres y 2.649 mujeres, 19.515 eran sindicadas, 12.294 habían sido condenadas en primera instancia y 10.645 lo habían sido en segunda instancia. Puesto que el total de cupos existentes en las cárceles ascendía a 29.217, el sobrecupo poblacional era de 13.237 personas, con lo cual el hacinamiento se remontaba en términos porcentuales al 45.3%.

Con todo, cabe hacer la aclaración de que tanto el INPEC como el Ministerio de Justicia expresan que existen dificultades para determinar la real capacidad de albergue de las cárceles, razón por la cual la cifra de cupos presentada debe ser entendida como una aproximación. De acuerdo con las dos entidades

³ Ver, por ejemplo, el documento elaborado por la Oficina Permanente de Derechos Humanos de la Procuraduría General de la Nación, de noviembre 24 de 1997, titulado "Situación penitenciaria y carcelaria del centro carcelario del Distrito Judicial Santa Fe de Bogotá 'La Modelo'; el "Informe evaluativo general de las visitas interinstitucionales a la Cárcel del Distrito Judicial de Bellavista", elaborado por la Dirección General de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación, seccional Antioquia, en 1996; el "Informe General Cárcel Bellavista", elaborado por la Defensoría del Pueblo, regional Medellín, en 1996; el escrito elaborado por la Personería de Medellín, en 1995, titulado "Informe sobre la cárcel del distrito judicial de Medellín, BELLAVISTA"; el informe sobre centros carcelarios en Colombia denominado "Proyecto piloto para la creación de las condiciones mínimas de rehabilitación de los reclusos en Colombia", elaborado por la Procuraduría General de la Nación, en 1994; los informes anuales de la Defensoría del Pueblo; el informe presentado por la Comisión de la Cámara de Representantes encargada de realizar un diagnóstico de la situación carcelaria en el país, publicado en la Gaceta del Congreso N° 279, de julio 22 de 1997; el documento CONPES N° 2797 de julio de 1995, etc.



mencionadas, los siguientes factores explicarían el desconocimiento del verdadero número de plazas en las cárceles:

“La mayoría de las cárceles presentan celdas colectivas y no siempre se toma como norma estandarizada los 3.5 m² por individuo y sus respectivos 3 m³ de aire en clima frío o 4 en clima cálido.

“A la mayoría de las cárceles construidas se les proyectó una capacidad y luego se les asignó otra, dadas las adecuaciones o ampliaciones.

“A la mayoría de las cárceles adaptadas no se les calculó técnicamente una capacidad instalada y una de funcionamiento.

“Las mejoras y ampliaciones cambiaron todo registro y opción de racionalización cuantitativa de los cupos, aun en aquellos sitios donde la construcción es reciente”.

A estos factores habrá de añadirse un hecho, mencionado en distintos informes y estudios, cual es el de que el deficiente mantenimiento de las construcciones tiene por efecto que muchas celdas no puedan ser empleadas. Sobre este tema señala el escrito enviado por la Defensoría del Pueblo: “La mayoría de los establecimientos carcelarios fueron construidos hace muchos años y de ahí el deterioro que presentan sus instalaciones, las redes hidráulicas y los sistemas eléctricos. En esas condiciones, los centros de reclusión pierden su capacidad de albergue y se inutiliza un número apreciable de celdas y áreas para talleres, aulas, sección de sanidad, etc”.

También sobre este tema se expresa la Contraloría en su informe sobre aspectos penitenciarios, de junio de 1997, en el cual resalta que “con datos de mayo de 1997, suministrados por 20 centros carcelarios que representan el 12% de la totalidad de la infraestructura carcelaria (169 a nivel nacional), se reportan 532 celdas sin ocupar”.

11. La congestión carcelaria se evidencia en todos los tipos de establecimientos, si bien en distintas proporciones. En el informe del INPEC se expresa al respecto: “de las 9 penitenciarías Nacionales 5 presentan hacinamiento; de las 10 reclusiones de mujeres 6 presentan hacinamiento; de las 23 cárceles del distrito 19 presentan hacinamiento y de las 125 cárceles del circuito 67 presentan hacinamiento”.⁴

Por razones administrativas, los 170 establecimientos carcelarios existentes se encuentran agrupados en 6 regionales, a saber: La noroeste, la central, la norte, la occidental, la oriental y la del Viejo Caldas. Pues bien, el fenómeno de la sobrepoblación carcelaria se manifiesta también en todas ellas, aun

⁴ Debe mencionarse que el hacinamiento se ha trasladado también a las estaciones de policía, algunas de las cuales albergan un número de reclusos superior en más de tres veces a la capacidad de las estaciones. Sobre el caso de Bogotá, ver El Tiempo, 20 de abril de 1998, p. 1F.



cuando no siempre con la misma gravedad. En la respuesta del Ministerio de Justicia se presenta el siguiente cuadro acerca de esa situación, elaborado con base en datos aportados por la Oficina de Planeación del INPEC, a 30 de septiembre de 1997:

Porcentaje de hacinamiento penitenciario por regional

Regional	Capacidad	Población	% Hacinamiento
1.Noroeste		7514	
	3725		102%
2.Central		11794	
	7294		61%
3.Norte			
	2793	3823	36%
4.Occidental			
	7168	8914	24%
5.Oriental			
	3135	3835	22%
6.Viejo Caldas			
	5101	6239	22%
Total Nacional			
	29217	42118	44%

12. En el informe de la Defensoría se precisa que, a octubre 31 de 1997, los establecimientos carcelarios con el mayor índice de hacinamiento eran: “La cárcel del distrito Judicial de Medellín ‘Bellavista’, con capacidad para 1500 personas y albergó a 5146 internos; Cárcel del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, ‘la Modelo’, con una capacidad para 1920 personas y acogió a 4926 internos; penitenciaría central de Colombia ‘la Picota’ en la capital del país, con un cupo para 700 personas, habitaron 1410 reclusos; cárcel del Distrito Judicial de Cali ‘Villahermosa’ con solo 900 cupos y estaban reclusos 2846 personas, y en la Cárcel del Distrito Judicial de Valledupar que con una capacidad para 150 cupos, permanecía una población de 525 reclusos”.

Sin embargo, el Ministerio de Justicia presenta un cuadro que permite concluir que otros penales menos conocidos por la opinión pública - como los de Mocoa, Fusagasugá, Villavicencio, Yopal, Leticia y Zipaquirá - se encuentran en peores o en tan malas condiciones como los mencionados por la Defensoría. El cuadro permite formarse una idea general sobre el hacinamiento en las regionales y en los centros de reclusión: ⁵

⁵ Con todo, es importante señalar que las apreciaciones y los porcentajes varían de acuerdo con la entidad que presenta los datos. Así, según el Informe sobre aspectos penitenciarios, elaborado por la Contraloría General de la República, en 1997, el porcentaje de hacinamiento más elevado lo presentarían las siguientes cárceles: Villahermosa de Cali: 234%; Bellavista de Medellín: 228%; y Modelo de Bogotá: 220%. En este punto es importante hacer una aclaración general, cual es la de que en varias ocasiones se encontrarán discordancias entre las estadísticas y apreciaciones aportadas por los diferentes estudios o entidades consultados. Con todo, a pesar de esta deficiencia en los datos, ellos permiten un buen acercamiento a la realidad de las prisiones en Colombia.



ESTABLECIMIENTOS CARCELARIOS Y PENITENCIARIOS CON MAYOR PORCENTAJE DE HACINAMIENTO REGIONAL				
REGIONAL	ESTABLECIMIENTO	CAPACIDAD	POBLACION	% HACINAMIENTO
CENTRAL	C.C. Fusagasugá	40	163	307%
	C.D. Villavicencio	237	827	248%
	C.C. Leticia	45	127	182%
	C.C. Zipaquirá	50	137	174%
	C.C. Granada	80	132	165%
	C.C. Ubaté	35	97	148%
	C.D. Modelo	1920	4662	143%
	C.C. Caqueza	25	58	132%
	C.C. Facatativá	72	152	111%
	P.N. Picota	700	1418	102%
	C.C. Moniquirá	50	98	96%
	C.C. Melgar	40	77	92%
	C.C. Girardot	148	80	85%
	C.C. Chocontá	37	65	75%
	C.C. La Mesa	37	63	70%
	C.C. Acacias	50	80	60%
	R.M. Bogotá	430	687	59%
OCCIDENTAL	C.C. Mocoa	40	166	315%
	C.D. Cali	900	2838	215%
	C.C. Caloto	20	51	155%
	C.C. Ipiales	55	117	112%
	C.C. Florencia	150	311	112%
NORTE	C.D. Valledupar	150	500	233%
	C.D. Barranquilla	250	466	86%
	C.D. Cartagena	400	674	68%
	C.D. Santamarta	250	382	52%
VIEJO CALDAS	C.D. Ibagué	350	826	136%
	C.C. Anserma	50	105	110%
	C.C. Armero-Guayabal	20	38	90%
	C.C. Riosucio	30	53	76%
	C.D. Manizales	400	638	59%
	P.N. Calarcá	350	522	49%
NOROESTE	C.D. Medellín	1500	5065	237%
	C.C. Santa Barbara	35	81	131%
	C.C. Santa Rosa	40	72	80%



	de Osos			
	C.C. La Ceja	87	130	49%
ORIENTAL	C.C. Yopal	28	83	196%
	C.D. Bucaramanga	600	1163	92%
	C.C. Barrancabermeja	120	195	62%
	P.N. Cúcuta	750	1125	50%

De otro lado, es importante tener en cuenta la apreciación del INPEC acerca de que el problema de hacinamiento es más agudo en el caso de los establecimientos que tienen una población superior a 50 internos y están ubicados en zonas cálidas, a causa de las deficientes condiciones de ventilación y de la insuficiente infraestructura de servicios públicos.

El fenómeno del hacinamiento carcelario desde una perspectiva histórica

13. Las condiciones de hacinamiento en los centros de reclusión del país no constituyen, sin embargo, una gran novedad. En efecto, en otros momentos de este mismo siglo también se han presentado críticas situaciones de sobrepoblación carcelaria. Importa ahora hacer referencia a ellas, con el objeto tanto de contextualizar el estado actual de hacinamiento, como de observar las medidas que se adoptaron para combatir esa situación. Para ello, esta Corporación se apoyará en un estudio realizado por la Oficina de Planeación del INPEC, en 1997, denominado “Análisis de la población general de reclusos y el fenómeno del hacinamiento”.

De acuerdo con el mencionado estudio, se pueden distinguir cuatro etapas dentro del fenómeno de la ocupación carcelaria en Colombia, a saber: la época del asentamiento, entre 1938 y 1956; la época del desborde, entre 1957 y 1975; la época del reposo, entre 1976 y 1994; y la época de la alarma, desde 1995 hasta la fecha.

14. La época de asentamiento, entre 1938 y 1956, tendría como antecedentes la expedición del código penitenciario de 1934 - que crea la División de Prisiones dentro del Ministerio de Gobierno -, y la construcción de algunas cárceles como las de Cúcuta y Palmira y el inicio de otros reclusorios distritales como el de Sincelejo. La etapa se inicia, en 1938, con una población carcelaria de 8.686 internos. Hasta 1945, este número aumentó anualmente en una cifra promedio de mil internos. En 1946, se presenta una baja importante en el total de los reclusos (2.765 internos menos), a causa de un proceso de desjudicialización, pero este descenso fue rápidamente compensado por los incrementos de los próximos años, hasta llegar en el año de 1957 a la cifra de 37.770 internos.

El INPEC ofrece la siguiente serie de datos de población carcelaria en esos años:



Año	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947
Nº	8.686	9.391	10.807	11.861	12.331	13.634	14.136	15.018	12.253	13.742

Año	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957
Nº	17.297	19.326	19.384	19.442	21.011	23.532	26.022	30.878	34.463	35.770

El estudio señala que el gran aumento en el número de reclusos hizo necesario impulsar varios frentes de construcción carcelaria, como los penales de La Picota, Popayán y El Barne, la Cárcel Modelo de Bogotá y la Distrital de Barranquilla. Igualmente, precisa que en esa etapa se inició la construcción de las cárceles de Bucaramanga, San Gil, Pamplona, Picalaña, Manizales, Tumaco, Montería, Cartagena, Santa Marta, Pasto, Duitama, Pereira y Cali. Asimismo, se fortaleció la Colonia Penal de Araracuara, que pasó de albergar 60 internos, en 1938, a 700, en 1951.

Esta etapa comprendería la época más cruda de la Violencia. Sus efectos sobre la situación carcelaria son definidos por el estudio de la siguiente manera: “Este asentamiento deja un ambiente crítico en las prisiones, mediado por la marginalidad penalizada, un desarrollo regional desigual, una población cesante excluida de la producción y criminalizada por la ley de vagos y maleantes, fuertes movilizaciones sociales de descontento ante la pauperización, una aguda violencia en el campo generando procesos acelerados de migración, cantidad de obras carcelarias inconclusas, mínimas cárceles pequeñas y viejas pidiendo a gritos su reemplazo y un hacinamiento de miedo en todos los centros carcelarios; desde esta época, el medio carcelario empezó a soportar el peso de la problemática carcelaria a sabiendas que desde 1946 se inicia el período denominado de la Violencia y como caso representativo, los hechos del año 1948 llevan a la cárcel a 2000 nuevos reclusos”.

15. La época del desborde, entre 1957 y 1975, se inicia con un nuevo proceso de desjudicialización, en 1957, que reduce en 12.771 internos la población carcelaria. En esta etapa se da comienzo a una serie de obras carcelarias (en lo que el estudio denomina el *boom* de la construcción) y se expide el nuevo estatuto carcelario, mediante el Decreto 1817 de 1964.

Sin embargo, el esfuerzo de descongestión carcelaria sería nuevamente contrarrestado con aumentos vertiginosos del número de internos hasta el año de 1971. Así, a finales de 1971, se registrará un total de 58.125 internos, “mostrando ante el panorama nacional, la peor de las crisis de hacinamiento vivida”. De acuerdo con el informe, esta cima en las estadísticas de hacinamiento se reduciría de nuevo con medidas despenalizadoras, con la ley de rebaja de penas dictada a raíz de la visita del Papa Paulo VI, la 40 de 1968, y con un mejoramiento de las condiciones sociales. Ello explicaría que para el año de 1973 la población penitenciaria se hubiera reducido a 36.500 internos.

La serie estadística sobre el número de internos para este período es la siguiente:



Año	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964
Nº Internos	35.770	22.999	24.428	24.800	27.014	31.184	33.000	32.088

Año	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Nº Internos	31.816	33.280	38.440	42.259	46.451	51.059	58.125	S.D.	36.500

16. Entre 1976 y 1994 tendría lugar la llamada época del reposo. No existen datos acerca del número de reclusos en los años 1972, 1974, 1975 y 1976. Pero en 1977 se realiza el primer Censo Nacional Penitenciario, cuyo resultado arrojó un número total de 34184 internos. Esta cifra disminuiría aún más, de manera tal que entre 1980 y 1994 la población carcelaria se mantuvo, con pocas excepciones, por debajo de los 30.000 reclusos. El estudio resalta que entre 1981 y 1985 el promedio de internos fue de 27.700, y que en 1986 disminuyó hasta 24.893, a causa del Decreto 1853 de 1985, que ordenó la excarcelación de sindicados por delitos menores. Sin embargo, el número de internos volvería a ascender a raíz de las modificaciones en la legislación y de la aplicación del Estatuto para la Defensa de la Democracia y de las normas excepcionales posteriores.

A pesar de lo anterior, se presentaba hacinamiento carcelario. En el Plan de desarrollo y rehabilitación del sistema penitenciario nacional, publicado por el Ministerio de Justicia, en 1989, se señalaba que 37 establecimientos (es decir, el 22% de los centros encuestados) sufrían problemas de hacinamiento crítico. Este se concentraba particularmente en las cárceles distritales y ello ocurría a pesar de que en el mismo plan se manifestaba que existía “un total de 80 establecimientos con subutilización del espacio y recursos, que equivale al 49% del total de la muestra. Esta subutilización es en buena parte la causante de la actual crisis penitenciaria...” El plan destacaba que la subutilización del espacio estaba acompañada, además, de una distribución inadecuada de éste: “Los establecimientos ocupan el 32% del área total de terrenos carcelarios, con un área construida que representa el 50% del lote. Lo normal sería ocupar el 40% y construir, en el caso de edificaciones en dos pisos, el 70% del lote. Las áreas para celdas y patios representan respectivamente el 25% y el 20% del total construido. Estas proporciones no son las más apropiadas, pues el área para celdas debe oscilar entre el 30% y el 35%. El problema que presenta tal distribución es que dispone de 38.2% del área para actividades de rehabilitación, aunque en la realidad son pocos los centros que cuentan con tales dependencias”⁶.

La situación de hacinamiento señalada se veía agravada por la paralización de distintas obras iniciadas desde tiempo atrás. En 1979 se registraban 21 obras suspendidas. Por eso el gobierno inició un plan de instalación y reposición de la infraestructura carcelaria, a través del Fondo Rotatorio del Ministerio de

⁶ Página 220.



Justicia, con el objeto de enfrentar parcialmente la crisis de la población de reclusos.

La serie de datos estadísticos sobre esta época es la siguiente:

Año	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Nº	34.18 4	35.04 3	34.01 7	32.54 9	28.68 0	26.94 2	27.44 5	27.61 8	27.76 7

Año	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Nº	24.98 3	27.28 0	27.35 8	31.07 7	31.87 6	29.35 6	26.96 1	28.55 0	28.30 8

El estudio destaca que en esta época se pondría fin al llamado “triángulo de la infamia”, compuesto por la Colonia Penal de Araracuara, la Cárcel de La Ladera, en Medellín, y el presidio de la isla Gorgona. Igualmente, destaca que, en 1993, se crea el INPEC, con lo cual la institución carcelaria adquiere el status de instituto descentralizado, y se inicia un proceso de adecuación y construcción de la infraestructura carcelaria, marcada por la erección de los pabellones de alta seguridad y por la inversión en no menos de 50 cárceles. Además, indica que a pesar de las características de esta etapa “el hacinamiento se volvió un personaje común en las cárceles preventivas”.

17. La época de la alarma tiene su comienzo en 1995 y se prolonga hasta el día de hoy. Ese año se inicia con una cifra similar al promedio de la época anterior (29.537), pero el número de reclusos aumenta progresivamente hasta llegar a 31.960, todo ello a pesar de que la aplicación del Decreto 1370 de 1995, sobre desjudicialización, contrarrestaba la tendencia al incremento de la población carcelaria.

Según el Inpec, “el año 1996 rompe la barrera del reposo y en forma similar a lo ocurrido entre los años de 1966 a 1971, incrementa la población en más de 6.000 personas (38.063). En diciembre, cerca de la barrera de los 40.000 internos, deja el ambiente carcelario en alerta para lo que ocurrirá durante los años que restan del presente siglo.” La población carcelaria a noviembre 30 de 1996 asciende a 39.574 internos, con un cupo en cifras cerradas de 28.300, lo cual constituye un sobrecupo de 11.700 internos.

El estudio concluye con la siguiente manifestación: “En 1997 hay otro síntoma preocupante. En enero y febrero sigue creciendo la población (39.742 y 40.590, respectivamente). De continuar esta curva podría repetirse el fenómeno del desborde y llegar a poblaciones que por proyecciones superaría los 60.000 internos. Entonces el presente hacinamiento, que nos aterró en el pasado, nos desafía en el futuro (sic)”.

La Ley 415 de 1997



18. El 19 de diciembre de 1997 se expidió la Ley 415 de 1997, “por la cual se consagran normas de alternatividad en la legislación penal y penitenciaria y se dictan otras disposiciones tendientes a descongestionar los establecimientos carcelarios del país.”⁷

La medida fundamental en favor de la descongestión carcelaria fue la contemplada en el art. 1, el cual estableció que, con la salvedad de distintos delitos que precisa, los jueces tendrían que conceder la libertad condicional a todos los condenados a penas privativas de la libertad superiores a tres años, cuando hubieran cumplido las 3/5 partes de la condena y hubieran mantenido buena conducta. De esta forma se dio respuesta a la crítica expuesta por muchos reclusos y funcionarios de prisiones que señalaban que los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad negaban de manera sistemática las solicitudes de libertad condicional presentadas por los reclusos, amparándose en el argumento de que el interno requería mayor tratamiento penitenciario.

La crítica se fundamentaba en el hecho de que los jueces recurrían a ese argumento a pesar de que no habían tenido ningún contacto con el recluso y de que la autoridades de la prisión se expresaban a favor de la libertad condicional. Al respecto interesa mencionar que el director de la Cárcel de Bellavista en Medellín expidió una certificación - el día 21 de noviembre de 1997 - en la que señala que “de conformidad con lo ordenado por el Decreto 1542 de 1997 (...) el 11 de julio de 1997 se abrió en esta dependencia el libro para radicar las visitas de los Jueces de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Medellín y allí se pudo constatar que estos funcionarios no han efectuado visita alguna a este establecimiento”.⁸

Es importante señalar que el Ministerio de Justicia destaca que el número de jueces de penas y medidas de seguridad es absolutamente reducido en relación con el número de condenados por atender. Como prueba de esta aseveración, el Ministerio aporta el siguiente cuadro acerca del número promedio de condenados a cargo de cada juez, elaborado con base en estadísticas del Consejo Superior de la Judicatura, de 30 de abril de 1997:

Establecimiento	Nº condenados	Nº Jueces	Promedio
P.N Picota	1138	8	142
P.N Picalaña	1040	3	347
P.N San Isidro	876	2	438
P.N El Barne	789	2	394
P.N Cúcuta	676	1	676
P.N Acacías	594	1	594
P.N Palmira	576	2	288
P.N Calarcá	499	1	499

⁷ Es interesante observar que los cuatro artículos de que consta la ley establecen disposiciones aplicables únicamente a los reclusos que ya han sido objeto de condena, dejando sin atender la situación de los sindicados.

⁸ Obsérvese también que el director de la Cárcel Modelo afirmaba, en la entrevista que sostuvo con la comisión judicial, que en los tres meses que llevaba a cargo de la dirección de ese establecimiento no había conocido a ningún juez de penas y medidas de seguridad.



P.N El Bosque	427	0	0
P.N Itagüí	219	3	73

El Ministerio anota que, en 1996, los jueces de ejecución de penas soportaron una carga anual de 39.839 procesos, de manera tal que, en promedio, cada despacho atendió 184 procesos mensuales.

19. Los artículos 3 y 4 de la Ley 415 de 1997 tuvieron por fin el reglamentar los permisos de salida para los condenados a los que se les negare la libertad condicional. A su vez, el artículo 2 estaba dirigido a facilitar la realización de trabajos comunitarios por parte de los condenados a penas privativas de la libertad inferiores a 4 años, con la autorización de que el tiempo dedicado a esas labores fuera descontado de la pena. Sin embargo, este artículo debía ser reglamentado por el gobierno nacional dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de la ley, y, de acuerdo con datos periodísticos, el término expiró sin que el gobierno hiciera uso de esa facultad.

20. Según el informe del INPEC, la Ley 415 de 1997 no ha producido los efectos esperados. Al respecto manifiesta esta entidad: “la Oficina de planeación del INPEC da a conocer que no se ha producido a la fecha los resultados que se habían planteado, entre otras razones porque los internos posibles usuarios a lograr el tiempo exigido tienen a la vez la alternativa de disfrutar la libertad preparatoria y posteriormente la franquicia que según concepto de los mismos les resulta más favorable que los mismos permisos a que alude la mencionada ley. Otras razones que debilitan la aplicación de la ley, la constituye la tipología delictiva de la población reclusa, según el censo de 1996, que demuestra que los delitos más representativos son los homicidios, hurto, infracción a la Ley 30 de 1986, delitos que por las circunstancias de agravación estarían excluidos de tales permisos [se entiende que se refiere a la libertad condicional y no a los permisos].” Cabe además señalar que la Ministra de Justicia ha precisado que, hasta mediados de abril, por obra de esta ley solamente habían obtenido la libertad condicional 367 personas. ⁹

Algunas causas explicativas de la situación de congestión carcelaria.

21. En su respuesta al cuestionario que le fuera remitido por esta Corporación, el INPEC sintetizó de la siguiente manera los fenómenos que han contribuido a la sobrepoblación de los penales del país: “Crecimiento demográfico y criminógeno; crisis socioeconómica, política, de cultura y de valores de la sociedad; lento proceso de reposición de centros carcelarios con alto grado de envejecimiento o diseños antifuncionales; proceso paulatino de recuperación de cupos en cárceles existentes y ampliación de los mismos; concentración del hacinamiento en cárceles preventivas sin opción de traslados a cárceles de menor categoría por tamaño, por falta de garantías de seguridad; congestión judicial; auge vertical de la detención preventiva, principalmente de la justicia regional, y en fin la expedición de legislaciones represoras del delito como la

⁹ El Tiempo, 19 de abril de 1998, p. 8A.



Ley 228 de 1995, Ley 40 de 1993 y ley anticorrupción, entre otras”. Algunos de estos factores merecen ser destacados, tal como se hace a continuación.

22. En los últimos años han sido expedidas distintas normas dirigidas a sancionar con mayor rigidez una serie de conductas delictivas. Ello ha implicado el ingreso de un número siempre mayor de internos a las cárceles, y una más larga permanencia en ellas. Esta nueva situación no ha sido acompañada de un aumento proporcional en los cupos carcelarios, razón por la cual el hacinamiento que ya se observaba en la llamada época del reposo hubo de incrementarse en la forma que es conocida por todos.

Al igual que en el informe del INPEC, en el escrito de la Procuraduría se resaltan los efectos que han tenido en el fenómeno de la congestión carcelaria las leyes que contemplan aumentos de penas, la tipificación de conductas contravencionales como delitos y la eliminación de la posibilidad de obtener la libertad provisional y condicional para determinadas conductas, tal como ocurre con las Leyes 40 de 1993, 190 de 1995, 228 de 1995 y 30 de 1986.

La Defensoría del Pueblo sostiene en su informe que la Ley 228 de 1995 influyó de manera decisiva en el acelerado hacinamiento que se presentó en 1996. Al respecto señala: “De acuerdo a estadísticas del INPEC, remitidas a esta Delegada, la población carcelaria que ingresó por la comisión de algunos de los delitos contemplados en la Ley 228 de 1995 fue 3.833 internos, en el período comprendido entre enero y agosto de 1996. En términos globales, en 1996 la población reclusa aumentó en 9.372 reclusos, mientras que en 1994 y 1995 el incremento había sido de 1.000 internos anuales”. La misma entidad recuerda que el artículo 40 de la ley 228 había autorizado al Gobierno para efectuar los traslados presupuestales y las operaciones financieras necesarias para ampliar las cárceles existentes y establecer las nuevas que se requirieran para dar cumplimiento a lo dispuesto por la ley, “velando porque ellas ofrezcan a los internos condiciones dignas, que permitan lograr los fines de la pena”. Con todo, resalta que el gobierno no había adoptado ninguna medida al respecto.

También los internos de las cárceles visitadas y sus directivos destacaron los efectos que en el nivel del hacinamiento ha producido la aplicación de la Ley 228 de 1995. Sin embargo, la Oficina de Planeación del Inpec no le concede tanta importancia a las consecuencias de la ley en ese campo, puesto que señala que para el 31 de diciembre de 1997 se encontraban privadas de la libertad por obra de la misma 144 sindicados y 178 condenados.

23. Acerca de los efectos de la Ley 228 es importante también tener en cuenta lo señalado por el ex Ministro de Justicia Carlos Medellín, en el marco de una citación al Senado de la República, el 9 de abril de 1997, acerca de que muchas entidades territoriales habían abandonado sus obligaciones para con las propias cárceles, con el argumento de que los contraventores debían estar a cargo del INPEC puesto que las contravenciones especiales eran competencia de los jueces municipales. Decía así el Ministro:



“[s]obre las contravenciones sucedió (...) un problema con las entidades territoriales y municipales, y es que las alcaldías interpretaron la Ley 228 como que el cambio de competencia hacia los jueces municipales implicaba que la responsabilidad de la cárcel y del tratamiento penitenciario y carcelario era del INPEC porque los jueces eran municipales. La ley no dice que pasen a las cárceles nacionales porque hay infinidad de cárceles municipales que cumplen esa función en relación con las contravenciones. ¿Qué sucedió? Que nos cerraron la mayoría de las cárceles municipales porque ya no iban a recibir más contraventores, nosotros dijimos la ley nunca dijo eso, hemos tenido que afortunadamente, repito, pues, entrar en conversaciones con las alcaldías para lograr convertir y poder que el municipio y el departamento también se involucre con la redención, con la resocialización y con la administración de las cárceles.” ¹⁰

Sobre las cárceles municipales interesa también destacar que en el informe del INPEC se comenta que ellas poco podían contribuir a solucionar los problemas de hacinamiento, dadas sus carencias físicas y presupuestales.

24. Entre las causas del hacinamiento se señala también el incremento del número de personas detenidas preventivamente, hecho que se explica parcialmente por la prohibición expresa de la ley de conceder la libertad provisional para un amplio espectro de delitos, y el bajo uso de los subrogados penales. La Defensoría resalta al respecto que en el país “se presenta un abuso en la adopción de la medida de detención preventiva, y una mínima o nula aplicación de los subrogados penales: la condena de ejecución condicional y la libertad condicional”. Para la Defensoría, la poca aplicación de los subrogados penales obedece en parte, “a la formación profesional de sus aplicadores, a la concepción que ellos tengan sobre la función de la privación de la libertad, a los conceptos obsoletos que todavía manejan sobre la peligrosidad penal y la reincidencia y a los criterios que adoptan sobre la determinación de la personalidad del recluso para fallar sobre la concreción de un determinado subrogado”.

Sobre este punto basta únicamente recordar que de las 42.454 personas que se encontraban confinadas en los penales colombianos el 31 de octubre de 1997, 19.515 eran sindicadas, es decir el 46% de la población reclusa. Esta alta cifra de personas sindicadas recluidas parece responder a una tendencia judicial y penitenciaria en el país, ahora algo menguada, pues en el ya mencionado Plan de desarrollo y rehabilitación del sistema penitenciario nacional, publicado en 1989, se resalta que la población carcelaria sindicada ascendía al 58% del número total de internos. En la misma obra se señala, con base en datos de la Dirección General de Prisiones, que en 1986 el 61.9% de los internos eran sindicados, mientras que el 5.77% habían sido condenados en primera instancia y el 32.24% en la segunda instancia. Igualmente, se destaca que los datos del censo penitenciario nacional de 1977 arrojaron que del total de los reclusos un

¹⁰ Gaceta del Congreso N° 105, del 24 de abril de 1997, p. 19.



61.97% eran sindicados, mientras que el restante 38.11% ya habían sido condenados en primera o en segunda instancia.¹¹

25. Mención aparte merece el tema de la justicia regional. En efecto, en todos los delitos de su competencia únicamente procede como medida de aseguramiento la detención preventiva (C.P.P., art. 388), la cual no puede ser suspendida (art.1 del decreto ley 99 de 1991) ni convertida en detención parcial en el lugar de trabajo o domicilio (C.P.P., art. 409). Estas y otras normas referidas a los detenidos y condenados por cuenta de la justicia regional hacen que el porcentaje de los reclusos sindicados y condenados a cargo de esta justicia sea muy elevado. El siguiente cuadro, tomado de una investigación realizada por la Universidad Nacional, evidencia esta situación, con datos de los años 1991 a 1994¹² :

Cuadro N° 27							
POBLACION CARCELARIA EN JUSTICIA REGIONAL							
DISCRIMINACION DE LA POBLACION CARCELARIA SEGÚN							
Y SITUACION JURIDICA							
1991 - 1994							
Delitos	1991			1992			
SIMPLES							
	Sindicados	Condenados	Total	Sindicados	Condenados	Total	Sindicados
Rebelión	103	12	115	83	13	96	652
Concierto para delinquir	137	41	178	36	52	88	134
Terrorismo				955	301	1256	8
Porte Ilegal armas	579	39	618	278	45	323	305
Tráfico armas uso prv. FFAA	444	198	642	499	59	558	164
Decreto 180/88	1413	326	1739				557
Viol. Ley 30/86	2285	2181	4466	3770	2840	6610	4594
Secuestro	413	94	507	466	104	570	270
Sec. Extorsivo	216	79	295				163
Extorsión	513	92	605	505	139	644	298
COMPUESTOS							
Terrorismo							11
Secuestro				34		34	4
Porte ilegal armas					17	17	19
Total Justicia regional	6103	3062	9165	6626	3570	10196	7179
%	66.59%	33.40%	100 %	64.98%	35.01%	100 %	77.22%
Total población carcelaria	14212	15144	29356	14242	12719	26961	16330

¹¹ Ver las páginas 220 y 81-82.

¹² Nemogá, Ricardo (dir.): Justicia sin rostro. Estudio sobre la justicia regional. Unidad de Investigaciones jurídico-sociales "Gerardo Molina"- UNIJUS, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional, Bogotá, 1996, p. 100.



%	48.41%	51.93%	100 %	52.82%	47.18%	100 %	57.20%
Fuente : INPEC							

26. Para terminar este aparte, importa, además, precisar que la Procuraduría manifiesta que el hacinamiento provocado por el uso frecuente de las medidas de aseguramiento se ve agravado por el incumplimiento de los términos por parte de las autoridades judiciales, situación que impide definir la situación jurídica de los sindicatos con la celeridad debida y los obliga a permanecer en el centro carcelario durante períodos prolongados.

La infraestructura carcelaria

27. Dentro del tema de las causas del hacinamiento carcelario merece especial atención el relacionado con la infraestructura carcelaria. Como ya se ha evidenciado, ésta no responde, en su generalidad, a las necesidades de la población carcelaria, y su estado de deterioro general determina que muchas celdas y áreas destinadas a distintas actividades no puedan ser utilizadas.

Los problemas de infraestructura hacen más difíciles las condiciones de hacinamiento. Sobre el tema señala la Procuraduría: “El estado físico de las cárceles es preocupante, pues la mayoría de las construcciones son antiguas, vetustas y obsoletas, el tamaño de las celdas es reducido, carentes de luz, aireación y servicios sanitarios, lo cual agrava aún más las actuales condiciones de hacinamiento. Es común encontrar problemas en el suministro de agua, en la evacuación de aguas residuales, cañerías obstruidas y deficiente presentación de los servicios públicos, entre otros”.

En relación con los servicios públicos en las cárceles objeto de esta tutela, cabe decir que las carencias del acueducto son resaltadas por los reclusos y los directivos de la Modelo y Bellavista. También el alcantarillado presenta serios problemas en la Cárcel Modelo. Además, el desordenado manejo de las instalaciones eléctricas en las dos cárceles crea serios riesgos de incendios, de consecuencias imprevisibles. 13

28. Muchos de los establecimientos carcelarios que existen en el país no fueron erigidos con fines de reclusión, circunstancia que explica muchas de sus falencias. Además, la mayoría de ellos fueron construidos hace muchos años, hecho que, aunado a la falta de mantenimiento, explica las malas condiciones en que se encuentran muchos penales. La antigüedad de los centros de reclusión fue puesta de relieve en el ya mencionado Plan de desarrollo y rehabilitación del sistema penitenciario nacional, de 1989, en el cual se señala¹⁴:

13 Ver al respecto el informe de la comisión del Congreso, pp. 8-9.

14 Página 220.



“Las construcciones datan en promedio de 1721, con 267 años de edad, y presentan un alto índice promedio de envejecimiento relativo de 1.11. Si no se tienen en cuenta las edificaciones más antiguas (1500-1700), el año promedio es 1840, con un índice de 1.08.¹⁵ Esta anomalía se agrava, por cuanto existen 91 establecimientos [de los 166 que se habían encuestado, siendo que en ese momento se contaba con un total de 186] que no cumplen con los requerimientos mínimos de dotaciones (cantidad, calidad y estado) y no cuentan con dependencias de rehabilitación, entre los cuales hay 19 en situación crítica”.

El mismo Plan de desarrollo llega a las siguientes conclusiones acerca de la infraestructura carcelaria:

“El análisis de las variables muestra las siguientes conclusiones:

- El 54.8% de los establecimientos encuestados está en malas condiciones de infraestructura física y dotación de equipos, muebles y enseres (11.4% en situación crítica)
- (...) Sólo el 15% cuenta con dependencias adecuadas para rehabilitación
- El 17.5% necesita urgentes reparaciones locativas
- El 41.0% presenta un envejecimiento de más de 50 años de construcción”

Asimismo, en el documento CONPES 2797 de julio de 1995, sobre política penitenciaria y carcelaria, época en la que el INPEC contaba con 170 reclusorios, se resalta:

“El INPEC cuenta con un importante número de establecimientos que difícilmente cumplen los fines que las instituciones penitenciarias persiguen, a pesar de las inversiones efectuadas en los últimos años. El 50% de las construcciones carcelarias y penitenciarias presenta alto índice de envejecimiento y deterioro; el 54% de los establecimientos funcionan en edificaciones de más de 40 años y 37 establecimientos tienen más de 80 años de existencia.

“Finalmente, la falta de espacios comunes, la imposibilidad de creación de talleres, áreas educativas en lugares impropios y nada motivadores, dormitorios colectivos, etc., son común denominador de la infraestructura carcelaria, dificultando la prestación de los servicios que, como oferta de la resocialización y la reinserción, son garantizados por la legislación y la razón de ser del sistema penitenciario”.

La vetustez de los establecimientos carcelarios en el país fue también puesta de relieve por la comisión de la Cámara de Representantes encargada de presentar

¹⁵ En el informe mismo se señala, en la página 254, que “en la medida en que el índice sea superior a 1.025, las edificaciones tienen un envejecimiento y deterioro relativos equivalentes a más de 50 años de construcción, cifra considerada crítica”.



un diagnóstico de la situación carcelaria en el país, en 1997. En su informe, la comisión resalta que en sus visitas encontró un marcado deterioro en las estructuras locativas, a tal punto que algunas de las secciones se encontraban destruidas, y señala que la mayoría de las instalaciones tenían una antigüedad que oscilaba entre los 21 y los 60 años. En el informe se inserta el siguiente cuadro sobre este punto¹⁶:

**TIEMPO DE CONSTRUCCION DE LOS INMUEBLES
CARCELARIOS**

Años de construcción	Número	Porcentaje
1-20	25	14.3
21 - 60	94	53.7
61 - 100	28	16.0
101 y más	26	14.9
Sin información	2	1.1
TOTAL	175	100

Fuente: DNP - UJS - DIJUS, con base en estadísticas del Inpec

29. En el aludido documento CONPES se expresa que la inversión en estructura física carcelaria tuvo una tendencia ascendente en el período 1988-1993, pero disminuyó para los años 1994 y 1995. Señala que de la inversión total en prisiones en los últimos 5 años, el 23.7% ha estado dirigida a los penales de alta seguridad. En este sector se crearon 434 cupos, con un costo *per capita* de 45.096.000 pesos (de 1994). Del aludido documento se han transcrito los siguientes cuadros:

¹⁶ El informe se encuentra en la Gaceta del Congreso N° 279, del 22 de julio de 1997. El cuadro está ubicado en la página 8.



Cuadro No. 9 INVERSION EN INFRAESTRUCTURA FISICA EN CARCELES PARTICIPACION SECTOR JUSTICIA 1990 - 1995 (Millones de \$ de 1994)				
AÑO	INVERSION EN CARCELES	VARIACI ON %	INVERSION EN SECTOR JUSTICIA	PARTICIPA CION DE INVERSION EN INV. SECTOR
1988	4,757		33.976	14,0
1989	5,904	24.1	35.513	16.6
1990	7,293	23.5	36.620	19.9
1991	13,210	81.1	39.312	33.6
1992	10,678	(19.2)	37.058	28.8
1993	18,684	75.0	32.543	57.4
1994	15,690	(16.0)	46.896	33.5
1995	15,236	(2.9)	84.990	17.9
Fuente: INPEC				

Cuadro N° 10 PARTICIPACION DE LA INVERSION EN INFRAESTRUCTURA DE ALTA SEGURIDAD EN LA INVERSION DE CARCELES 1990 - 1995 (Millones de \$ de 1994)			
AÑO	INVERSION CARCELES	INVERSION ALTA SEGURIDAD	PARTICIPACION ALTA SEGURIDAD
1990	7,007	1.994	28.5
1991	12,234	1.795	14.7
1992	9,945	1.787	18.0
1993	18,684	9.754	52.2
1994	14,818	3.611	24.4
1995	13,027	625	4.8
Fuente: INPEC			

Sobre el punto de los porcentajes en la inversión en alta seguridad y en cárceles comunes importa resaltar que el ex Ministro de Justicia Carlos Medellín presentó cifras muy distintas a las ofrecidas por Planeación, en su intervención ante el Senado en abril de 1997. Decía él en aquella ocasión: “Recordemos que hay cuatro pabellones de alta seguridad y hay 167 establecimientos carcelarios. En el año 90 la inversión total de alta seguridad fue del 47% y en cárceles del 53% del presupuesto destinado para la



construcción de nuevos cupos; en el 91 se destinó el 98% para inversión en alta seguridad y el 2% en adecuación de las cárceles (...); en el 92 se invirtió en alta seguridad el 31% y en el resto de cárceles el 69, y la proporción se fue invirtiendo (...) En el 93 la construcción de cárceles normales fue del 48% y en alta seguridad 52%; en el 94, 62% cárceles normales, 38 alta seguridad; en el 95, 85% cárceles normales, 15% alta seguridad; y en el 96, 86% cárceles normales, 14% alta seguridad”.¹⁷

Pero, más allá de las diferencias que se observan en los informes sobre porcentajes de inversión, lo que cabe destacar es que, a pesar de los esfuerzos de inversión en infraestructura carcelaria, las deficiencias en este campo continúan.¹⁸ Por eso, el documento CONPES propone incluir este aspecto dentro de los puntos que deben conformar la política penitenciaria a seguir, así:

“9. Desarrollar la política penitenciaria y carcelaria de construcción, reposición, adecuación, recuperación y mejoramiento de la infraestructura de los centros carcelarios, de acuerdo con los parámetros internacionales que garanticen la seguridad, el hábitat y el tratamiento de los reclusos, en concordancia con las prioridades enunciadas en el diagnóstico. Este desarrollo se llevará a cabo en tres etapas. En la primera etapa se adelantará la construcción de 2 centros penitenciarios (Complejos Metropolitanos de Santafé de Bogotá y Antioquia) y la construcción de establecimientos especiales para dar cumplimiento al artículo 29 de la Ley 65 de 1993, que ordena la organización de centros especiales para funcionarios públicos particularmente; y la terminación de 6 centros carcelarios (Barranquilla, San Andrés, Girardot, Santa Rosa de Viterbo, Caicedonia y Florencia). La segunda etapa contempla la construcción de 3 centros carcelarios para reponer los existentes en Ibagué, Cali y Valledupar, dado el grado de envejecimiento y deterioro; y la construcción de un establecimiento carcelario de máxima seguridad. La tercera etapa contempla la construcción de 4 centros carcelarios en Arauca, Pereira, Barrancabermeja y Yopal, para reemplazar los existentes que, como los anteriores, se encuentran deteriorados, sin la seguridad requerida y sin posibilidades de adecuarlos”.

La construcción del Complejo Metropolitano de Santafé de Bogotá debía generar 3.000 cupos e iniciarse inmediatamente. Igual sucedía con la penitenciaría de Antioquia, que tendría capacidad para 1.500 cupos. La reclusión especial se erigiría en Chiquinquirá.

¹⁷ Gaceta del Congreso N° 105, de abril 24 de 1997, p. 16.

¹⁸ El Ministerio de Justicia expresa que “una parte importante de la inversión se destina a mejorar aquellos centros carcelarios que presentan alto deterioro a causa de la antigüedad de los inmuebles y dar mantenimiento a las cárceles que han sufrido destrucción como resultado de los amotinamientos y disturbios presentados en el país durante los últimos dos años”. Esta situación podría explicar parcialmente la poca productividad - en materia de deshacinamiento - de las inversiones realizadas hasta ahora en materia de infraestructura carcelaria.



De otra parte, para finales del gobierno del presidente Samper se preveía la construcción de las cárceles de Ibagué (1.000 cupos), de Cali (2.500 cupos) y de Valledupar (400 cupos), así como de una cárcel de máxima seguridad para 300 internos. Igualmente, se contaba con la terminación de la penitenciaría de El Bosque en Barranquilla y de las cárceles de Caicedonia, de San Andrés, de Santa Rosa de Viterbo y de Florencia y con la adecuación, remodelación y mantenimiento de muchas otras.

30. Los proyectos de ampliación del número de cupos en la de penitenciaría del país no se han cumplido. El siguiente cuadro aportado por la Procuraduría General de la Nación ofrece una idea acerca de los escasos logros obtenidos en este sentido:

AÑO	POBLACION CARCELARIA	CAPACIDAD
1992	27.261	28.303
1993	28.260	28.084
1994	29.343	26.709
1995	31.960	27.822
1996	38.062	28.302
1997	41.460	29.217

El Ministerio de Justicia expresa que actualmente, se están construyendo 4 nuevos centros de reclusión, en Girardot, Santa Rosa de Viterbo, Apartadó y Valledupar. Los dos primeros tendrían que haber entrado en funcionamiento a finales de 1997 o comienzos de 1998. Asimismo, informa que en el momento se realizan trabajos de ampliación en las cárceles Modelo de Bogotá y Vistahermosa de Cali, y en las ubicadas en Montería y Buga. Las obras deberían crear 3.139 cupos.

Por su parte, el INPEC expresa que actualmente se construyen dos nuevos reclusorios, a saber la Penitenciaría Nueva de Apartadó y la de Santa Rosa de Viterbo. Igualmente, señala que en 1997 debieron ampliarse los penales la Modelo, Picalaña, Santa Rosa de Viterbo, Acacías, Villavicencio, Calarcá, Montería y Buga, y que en 1998 debían ensancharse las cárceles de Turbo, Acacías, Barranquilla, Cali, Girardot, Manizales, Tunja, Cartagena, Valledupar e Ipiales y las penitenciarías de Cúcuta, Apartadó y Tunja.

Como se observa, las dos entidades no coinciden completamente en los datos que aportaron. Pero más allá de esto, lo cierto es que no se han cumplido las metas propuestas en el documento CONPES y que es muy posible que tampoco se cumplan las que se proponen por parte del Ministerio y el INPEC.

31. Lamentablemente, debe señalarse que al problema de la deficiente infraestructura carcelaria al que ya se hizo mención se le añade el de las permanentes deficiencias en relación con la administración de los penales y de las obras en construcción. Los casos que fundamentan esta aseveración abundan: para 1979 existían 21 obras paralizadas; en 1975 se pone en funcionamiento la Cárcel de Bellavista, en Medellín, y se abandona



completamente la Cárcel de la Ladera, que es prontamente desmantelada, a pesar de que esta cárcel, como bien lo señala el estudio histórico de la Oficina de Planeación del INPEC, podría haberse remodelado para convertirla en la tan necesitada penitenciaría de Antioquia; de la cárcel de La Catedral, en Envigado, no queda nada; la antigua Cárcel Modelo de Cúcuta es objeto del mayor descuido; el penal del Bosque, en Barranquilla, necesitó 40 años para llegar a su terminación, en 1993, y sin embargo sufre aún de serias deficiencias; también las obras de la cárcel de Florencia se extendieron durante décadas, etc.

32. Un informe de la Contraloría General de la República sobre aspectos penitenciarios, escrito en 1997, expresa que las deficiencias administrativas persisten. Según el informe, los objetivos del Inpec en materia de construcción, mantenimiento y reparación de los centros carcelarios no se han cumplido “debido a la forma poco eficiente como se han asignado y utilizado los recursos presupuestales y a la falta de oportunidad y calidad en las obras realizadas, la no aplicación de criterios de economía en la contratación de las obras y la falta de controles adecuados en la ejecución de las mismas”. Señala el informe que, en los últimos tres años, la inversión del Inpec en este campo (\$54.000 millones) sirvió para que se incrementara la capacidad de reclusión en 80 internos, es decir, de 28.252 en enero de 1993 a 28.332 en abril de 1997. Además, sostiene que “gran parte de esta inversión se destinó a construir Pabellones de Máxima Seguridad que no aportan solución al hacinamiento [y que] el aumento de cupos de reclusión con los proyectos de construcción se vio afectado por la pérdida de éstos por los cierres de celdas por falta de mantenimiento, lo que demuestra la ineficacia del instituto para manejar un presupuesto de inversión que le permita aumentar su capacidad de operación”.

La Contraloría ofrece también distintos ejemplos de inversiones sin sentido. Así, relata que, con el objeto de albergar a las personas detenidas por cuenta del proceso 8.000, se decidió recuperar y adecuar 52 casas fiscales que habían sido ocupadas desde hacía años por guardianes y particulares. Los gastos de expropiación e indemnización a los tenedores ascendieron a \$347 millones. Luego se decidió demoler 23 casas y adecuar 27. Los costos de remodelación de estas últimas, sumados a la construcción de un edificio de servicios y un muro de cerramiento fueron de 750 millones de pesos. Las obras habrían finalizado el 7 de septiembre de 1996, pero hasta el 1° de junio de 1997 ninguno de los detenidos por el proceso 8.000 había sido trasladado a esas casas. De esta manera, 13 de las 27 casas refaccionadas se encuentran abandonadas, 12 albergan personas que no tienen ninguna relación con el proceso 8.000 y las otras dos sirven de gimnasio y lugar de la guardia.

Igualmente, se señala que se invirtieron 145 millones de pesos en la remodelación del anexo psiquiátrico de la Modelo, a pesar de que los internos inimputables pasarán en pocos meses a ser responsabilidad del Ministerio de Salud, que los habrá de retirar de los penales para trasladarlos a centros



especializados.¹⁹ La Contraloría cuestiona la justificación de tales adecuaciones, puesto que en un futuro próximo los anexos van a ser utilizados por usuarios con otras características y necesidades a las de los inimputables.

En el informe se menciona también que, en 1993, el INPEC dispuso la construcción de una nueva cárcel en Fusagasugá, con el fin de recluir en ella funcionarios públicos, indígenas y ancianos. Para el efecto se adquirieron los terrenos seleccionados y se firmaron contratos de obra y de interventoría, como resultado de los cuales se erigió el muro de encerramiento. Sin embargo, la población de Fusagasugá se opuso a la construcción y, en consecuencia, la autoridades municipales no expidieron la licencia de construcción, razón por la cual el proyecto se suspendió desde el año de 1995, año en el que también se dispuso la liquidación de los contratos. La Contraloría concluye: “Del análisis de los contratos y según registros presupuestales, se estableció que el Instituto invirtió en la compra, estudios y construcción \$635.1 millones, representados en terrenos por \$53.6 millones y en el muro de encerramiento por \$581.5 millones”. Actualmente, el predio se encuentra abandonado, las construcciones deterioradas y el antiguo vigilante del terreno ha devenido poseedor.

El informe se refiere también a distintas irregularidades en materia de contratación administrativa que se han presentado en varios proyectos, tales como los de las cárceles de Girardot, Barranquilla, Santa Rosa de Viterbo y Buenaventura.

33. Sobre este punto llama también la atención lo señalado en el Informe de la Comisión Oficial de la Cámara de Representantes que visitó distintos centros penitenciarios del país, durante el primer semestre del año 1997.²⁰ En efecto, en el aparte relacionado con las construcciones y remodelaciones encontradas (p. 9) se manifiesta:

“- En la Cárcel del Distrito Judicial Villa Hermosa (Cali) se constató que la construcción del pabellón de alta seguridad, dotado de algunos equipos electrónicos de seguridad, planta eléctrica y paneles de control, con una capacidad instalada de 36 cupos, y la estructura de un nuevo pabellón, con una inversión del orden de \$89.490.975.11, se encuentran abandonados, mostrando desidia y despilfarro institucional, para su pronta terminación y adecuación se estima una nueva inversión de mil millones de pesos (\$1.000.000.000).

¹⁹ En efecto, el artículo 24 del Código Penitenciario prescribe que el tratamiento psiquiátrico de los inimputables debería ser asumido por los establecimientos especializados del Sistema Nacional de Salud, en un término de 5 años, que vence en 1998. De acuerdo con el informe presentado por el Ministerio de Salud, en cuatro penales del país se cuenta actualmente con anexos psiquiátricos, con cupo para 170 personas. El informe destaca también que, en cumplimiento de lo ordenado por el Código, en los últimos años se han firmado varios convenios con entidades de salud, para que estas asuman el cuidado y tratamiento de los inimputables. A raíz de estos convenios ya han sido retirados de las cárceles decenas de inimputables, y se espera poder culminar el proceso durante al año de 1998.

²⁰Gaceta del Congreso del martes 22 de julio de 1997, año VI, N ° 279.



“- En la Penitenciaría Nacional El Bosque (Barranquilla) encontramos que la estructura del alojamiento de la guardia y obras en nuevo pabellón se encuentran abandonadas, siendo su inversión inicial de \$1'706.094.350.46, en la actualidad se declaró la caducidad del contrato 454 de 1995 mediante resolución número 5318 de octubre de 1996, para su conclusión la aseguradora está en proceso de iniciar los trámites necesarios para asumir la terminación de la obra.

“- En la remodelación de la Penitenciaría Nacional de Cúcuta, en las celdas se encontró que la última litera construida, se encuentra a una altura aproximada de 2.10 metros del suelo (casi pegada al techo), cabe anotar que mejoraron substancialmente las condiciones de vida con la adecuación de baños al interior de éstas al igual que las remodelaciones efectuadas en la Modelo de Bogotá.”

34. Como se observa, la Comisión del Congreso hace referencia al refaccionamiento de la Cárcel Modelo de Bogotá. El INPEC manifiesta que, entre otras cosas, con el programa de remodelación y ampliación del penal se incrementará el número de cupos de 1.920 a 3.840. Sin embargo, el mismo INPEC reconoce que no se pueden crear cupos en pabellones nuevos “ya que el centro carcelario no cuenta con área libre para la construcción de los mismos”. Esto significa que los nuevos cupos deben crearse a partir de un rediseñamiento de las celdas actuales, tal como lo han denunciado los internos y la Defensoría del Pueblo. En el pasado, cada celda tenía un “camastro”, aun cuando alojaba a más internos, que dormían sobre el suelo. De acuerdo con lo que observó la comisión judicial en su inspección, las obras que se adelantan están dirigidas a unir las celdas vecinas - de manera tal que una celda actual equivale a dos celdas anteriores - e incluir dentro de cada nueva celda 4 “camastros”. De esta forma se logra doblar el cupo de albergue de la cárcel, pues en el área donde se acomodaban antes dos “camastros” se incluyen ahora 4. Sin embargo, el área - y el volumen de aire por cada preso - sigue siendo la misma. En realidad, a la celda sólo se le ha aumentado el espacio correspondiente al baño, pero con el agravante de que en su construcción, por lo menos en las primeras etapas, no se tuvo en cuenta la necesidad de dotarlo de una ventilación adecuada.

Los internos manifiestan que las nuevas celdas tendrán un área total de 6.60 m², lo que significa que para cada uno de sus cuatro ocupantes habría 1.65 m². En su informe, el INPEC replica que el área total de cada celda, incluyendo la del baño, será de 8.73 m². Ello implicaría que cada interno tendría 2.18 m² a su disposición. Pero las diferencias acerca del área real de cada celda no tienen importancia en este caso, pues lo cierto es que, de cualquier modo, el espacio de las celdas no se ajusta a las prescripciones. En efecto, si bien existen diferencias acerca de cuál es el espacio mínimo de



alojamiento de un interno, el mismo INPEC precisa que debe ser de 4.4 m², sin contar con los servicios sanitarios, cuya área debe ser de 1.04 m².²¹

De acuerdo con lo anterior, la pregunta que surge es si, desde la perspectiva de la acción contra el hacinamiento carcelario, tiene sentido el alto gasto realizado en la remodelación de las celdas. En efecto, el hacinamiento continuará dándose en la misma forma, pues el número de metros cuadrados por interno seguirá inalterado. Por eso sí se puede concluir con los demandantes que las obras no están generando más espacio para los reclusos, sino apenas organizando el hacinamiento.

Consecuencias del hacinamiento carcelario

35. Todos los intervinientes resaltan que las condiciones de hacinamiento impiden el cumplimiento de los objetivos del sistema penitenciario. Estos han sido fijados de manera general en el artículo 10 de la Ley 65 de 1993, el cual reza:

Artículo 10. Finalidad del tratamiento penitenciario. El tratamiento penitenciario tiene la finalidad de alcanzar la resocialización del infractor de la ley penal, mediante el examen de su personalidad y a través de la disciplina, el trabajo, el estudio, la formación espiritual, la cultura, el deporte y la recreación, bajo un espíritu humano y solidario.”

Evidentemente, las condiciones de hacinamiento impiden brindarle a todos los reclusos los medios diseñados para el proyecto de resocialización (estudio, trabajo, etc.). Dada la imprevisión y el desgüeño que han reinado en materia de infraestructura carcelaria, la sobrepoblación ha conducido a que los reclusos ni siquiera puedan gozar de las más mínimas condiciones para llevar una vida digna en la prisión, tales como contar con un camarote, con agua suficiente, con servicios sanitarios, con asistencia en salud, con visitas familiares en condiciones decorosas, etc.

Las condiciones actuales en las prisiones colombianas implican que los bienes mínimos para garantizar una vida digna en la prisión (una celda, un “camastro”, oportunidad de trabajar y de estudiar) sean absolutamente escasos. En el medio carcelario ello significa que la distribución y asignación de esos bienes se realice a través de los mecanismos de la corrupción y la violencia. Esta situación es precisada por el INPEC, el cual, luego de resaltar que la congestión carcelaria atenta contra el principio de que el tratamiento penitenciario debe ser individualizado, señala: “La congestión dificulta la seguridad y el manejo de espacios libres; el hacinamiento refuerza los factores de riesgo para la desocialización (sic); tratar en la congestión tiene altos

²¹ El Ministerio de Justicia expone también que, de acuerdo con estudios realizados en España, Portugal y Norteamérica, “un interno debe tener un espacio mínimo de alojamiento de 3.5 metros en celda individual o 4.5 metros en celda doble, con alturas de 3 metros para climas cálidos y de 2,50 para climas fríos ; a partir de estos mínimos se empieza a contemplar áreas comunes para circulación, comedor, seguridad, etc.



costos sociales, institucionales y económicos y bajo impacto y cobertura ; por último, la congestión genera corrupción y privilegios en la asignación de beneficios o recursos individuales”.

36. Como se observa, de manera general se puede concluir que el hacinamiento desvirtúa de manera absoluta los fines del tratamiento penitenciario. Con todo, la Corte quiere concentrar su atención en una consecuencia que considera de mucha gravedad, cual es la de que la sobrepoblación carcelaria impide la separación de los internos por categorías, tal como lo ordenan distintos artículos de la Ley 65 de 1993. En efecto, la ley ordena que los sindicados estén separados de los condenados; que los reincidentes de los primarios, los miembros de la Fuerza Pública, los funcionarios públicos y los indígenas de los demás reclusos, etc.

37. El artículo 21 de la Ley 65 de 1993 establece que las cárceles deben albergar únicamente personas sindicadas. A su vez, el artículo 22 señala que las penitenciarías están destinadas únicamente para ejecutar las penas impuestas en la sentencia de condena. Estas dos normas son vulneradas de manera general: todos reconocen que en las penitenciarías se encuentran sindicados y en las cárceles condenados, y atribuyen ese hecho a la sobrepoblación carcelaria. La violación de estas normas legales es tan protuberante que no es necesario extenderse sobre este punto. Para el efecto bastará, entonces, con remitir a la información contenida en los siguiente cuadros, elaborados con base en las cifras aportadas por el INPEC acerca de la población carcelaria a 31 de octubre de 1997:

Sindicados reclusos en penitenciarías

Penitenciaría	Nº condenado 1a. instancia	Nº condenados 2a. instanci	Nº sindicado
P.N Picota	1180	0	230
P.N Picalaña	122	959	37
P.N San Isidro	380	398	192
P.N El Barne	560	219	60
P.N Cúcuta	613	105	425
P.N Acacías	594		
P.N Palmira	34	578	134
P.N Calarcá	220	284	9
P.N El Bosque	262	256	5
P.N Itagüí	75	150	69



Personas condenadas que se encuentran reclusas en cárceles

ESTABLECIMIENTO carcelario	sindicados	condenados 1º instancia	condenados 2º instancia
C.C. Fusagasugá	64	39	71
C.D. Villavicencio	476	207	144
C.C. Zipaquirá	82	30	12
C.C. Granada	57	49	7
C.C. Ubaté	22	44	25
C.D. Modelo	4290	629	7
C.C. Caqueza	32	24	16
C.C. Facatativá	78	37	25
C.C. Moniquirá	32	7	59
C.C. Melgar	38	3	30
C.C. Girardot	109	0	51
C.C. Chocontá	24	3	46
C.C. La Mesa	13	24	28
C.C. Acacias	29	16	33
R.M. Bogotá	439	203	50
C.C. Mocoa	116	34	14
C.D. Cali	128	90	34
C.D. Buga	140	262	102
C.C. Caloto	15	4	20
C.C. Ipiales	60	20	47
C.D. Pasto	155	124	106
C.C. Florencia	198	31	110
C.D. Valledupar	316	12	197
C.D. Montería	144	46	110
C.D. Barranquilla	397	29	34
C.D. Cartagena	412	148	131
C.D. Santamarta	187	126	88
C.D. Ibagué	537	67	239
C.D. Neiva	320	79	134
C.C. Anserma	15	10	67
C.D. Pereira	247	76	259
C.C. Armero-Guayabal	13	13	9
C.C. Riosucio	18	5	37
C.D. Manizales	412	160	120
C.D. Medellín	3093	1428	625
C.C. Santa Barbara	29	9	40



C.C. Santa Rosa de Osos	29	33	17
C.C. La Ceja	33	17	78
C.C. Yopal	65	11	0
C.D. Bucaramanga	593	80	482
C.C. Barrancabermeja	81	0	116

38. De otro lado, el Código de Procedimiento Penal (art. 402), el Código Penal Militar (art. 631) y el Código Penitenciario y Carcelario (art. 27) disponen que los miembros de la Fuerza Pública cumplirán su detención preventiva “en centros de reclusión especialmente establecidos para ellos y a falta de éstos en las instalaciones de la unidad a la que pertenezcan.” Sin embargo, de las pruebas decretadas se deduce que existe un número importante de miembros de la Fuerza Pública reclusos en centros penitenciarios ordinarios. El INPEC suministró los siguientes datos acerca de su distribución regional:

Regional Central	112
Regional Occidental	123
Regional Norte	43
Regional Oriente	17
Regional Noroeste	120
Regional Viejo Caldas	87
Total	502

Puesto que la mayor parte de los miembros de la Fuerza Pública que se encuentran reclusos en cárceles ordinarias pertenecen a la Policía Nacional, la Corte le envió un cuestionario a esta institución, con el objeto de indagar las causas de esta situación. Esta respondió que cuenta únicamente con tres centros de reclusión para sus miembros y ex miembros, con un cupo total de 366 internos, y que los tres centros ya se encuentran en condiciones de hacinamiento. Así, señala que el Centro de Reclusión de Facatativá, que presenta problemas de servicios públicos, tiene capacidad para 256 internos, pero actualmente alberga 300; que el Centro Carcelario Belén de Medellín, que es una construcción antigua, que no ofrece las garantías de seguridad necesarias, tiene 70 cupos y cuenta en el momento con 71 internos ; y que el Centro Piloto de Cali, que no tiene la infraestructura de un centro de reclusión y no cuenta con la seguridad necesaria, tiene capacidad para 40 internos y alberga 60.

La detención preventiva de los miembros y ex miembros de la Policía Nacional en los centros ordinarios de reclusión es justificada a partir de la situación de hacinamiento que tendrían las cárceles policiales. Precisamente en atención a esa circunstancia, el INPEC expidió la circular 182 de 1995, en la cual se señaló:



“Como quiera que por disposición de los artículos 402 y 403 del Código de Procedimiento Penal se dispone un sitio de reclusión especial para los miembros de la Fuerza Pública, los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, Ministerio Público, Personal de Prisiones y Cuerpo de Policía Judicial, y en atención a que no existe ese centro de reclusión especial en todas las ciudades del país que pueda llegar a albergar a todas las personas detenidas que hallan pertenecido a alguna de estas entidades se hace necesario que a partir de la fecha y previendo el ingreso de alguna de estas personas a los establecimientos carcelarios del país, los señores Directores de establecimientos carcelarios tanto de Distrito como de Circuito deberán adecuar según sus posibilidades un pabellón o sitio especial destinado única y exclusivamente para albergar en ellos a las personas a que se refieren los artículos mencionados, evitando con ello que entren en contacto con el resto de la población reclusa”.

39. En la inspección judicial realizada en la Cárcel Modelo, la comisión judicial pudo observar uno de los dos sitios especiales en los que se encuentran los miembros de la Fuerza Pública, los llamados CAI, ubicados en un pasillo del pabellón dos. En el mencionado pasillo se encuentran tanto condenados como sindicados y en él también se presenta la situación de hacinamiento. Lo más grave de todo es, sin embargo, que los internos del denominado CAI se encuentran separados de los demás reclusos únicamente por una reja. Este hecho significa para ellos un riesgo permanente para la vida e integridad personal, pues en el cumplimiento de sus anteriores actividades como miembros de la Fuerza Pública se enfrentaron frecuentemente con reclusos de los otros pasillos y pabellones. Por esta razón, los internos del CAI permanecen durante todo el día en el pasillo, sin salir al patio a tomar el sol.

Las condiciones de reclusión de estos internos han sido denunciadas por la Procuraduría y la Defensoría, instituciones que consideran que los llamados CAI no constituyen instalaciones especiales, como lo prevén las leyes, y que los miembros de la Fuerza Pública allí internados son objeto de vulneración de sus derechos fundamentales.

En un informe rendido luego de una visita realizada a la Cárcel Distrital Modelo, en noviembre de 1997, la Procuraduría General de la Nación destacó lo siguiente sobre este punto:

“Respecto a los CAI, debemos precisar que no son pabellones especiales como lo contempla la ley 65 de 1993 en su artículo 27, en la medida que se encuentran en el mismo pabellón 1, y sólo una reja los separa de los demás internos del pabellón, aunado al hecho de que estos internos por la misma seguridad que requieren no salen del pasillo por lo tanto muchos de ellos no gozan ni siquiera de una hora de sol, pues es casi imposible sacarlos al patio, en donde se



encuentra el resto de los reclusos, ni pueden realizar ningún otro tipo de actividad”.

Igualmente, la Defensoría del Pueblo se manifestó sobre esta materia en su escrito de contestación al cuestionario enviado por esta Corporación. Para el objeto de esta sentencia es de interés transcribir algunos apartes de su intervención:

“(…)[sobre los lugares donde se encuentran reclusos los miembros de la fuerza pública] hemos constatado que no se trata de instalaciones especiales, sino de dos pasillos corrientes denominados popularmente CAI, en alusión a los miembros de la Fuerza Pública.

“Estos pasillos se encuentran también en ostensible condición de hacinamiento, situación que se agrava por la falta de seguridad ya que estos colindan - a través de una reja - con el patio del pabellón primero (antes noveno), lugar donde permanece durante el día la población reclusa asignada a ese pabellón, lo que genera que los miembros de la fuerza pública sean reconocidos por aquellos que una vez fueron objeto de su persecución y captura. Circunstancia que trae como consecuencia que estas personas reclusas en el ‘CAI’ sean objeto de constantes amenazas y agresiones verbales y físicas.

“Esta situación ha llevado a los internos en comento a vivir en circunstancias únicas, ya que no pueden desplazarse como cualquier interno atendiendo el llamado de sus abogados, no pueden acudir a secciones de talleres, educativas, sanidad, culto, y ni siquiera pueden disfrutar de las dos horas reglamentarias de sol, sin correr el riesgo de que se atente contra su vida e integridad personal, viéndose de esta manera sometidos a un género de vida que, por el carácter marginal, doloroso, perturbador e inhumano, representa para quienes lo padecen una verdadera **punición adicional**, impuesta de facto, sin proceso, sin juez y sin fallo.

“La situación que deben soportar los miembros de la Fuerza Pública reclusos en la Cárcel Modelo de Bogotá se observa en todos los establecimientos carcelarios del territorio nacional en donde han sido ubicados esta clase de internos”.



Los derechos de los internos

40. En su jurisprudencia, la Corte Constitucional ha expresado de manera reiterada que, si bien algunos derechos fundamentales de los reclusos son suspendidos o restringidos desde el momento en que éstos son sometidos a la detención preventiva o son condenados mediante sentencia, muchos otros derechos se conservan intactos y deben ser respetados íntegramente por las autoridades públicas que se encuentran a cargo de los presos. Así, por ejemplo, evidentemente los derechos a la libertad física y a la libre locomoción se encuentran suspendidos y, como consecuencia de la pena de prisión, también los derechos políticos. Asimismo, derechos como los de la intimidad personal y familiar, reunión, asociación, libre desarrollo de la personalidad y libertad de expresión se encuentran restringidos, en razón misma de las condiciones que impone la privación de la libertad. Con todo, otro grupo de derechos, tales como la vida e integridad personal, la dignidad, la igualdad, la libertad religiosa, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la salud y al debido proceso, y el derecho de petición, mantienen su incolumidad a pesar del encierro a que es sometido su titular.²² Lo mismo cabe aseverar acerca del derecho a la presunción de inocencia, el cual, aun cuando no imposibilita la expedición de medidas de aseguramiento, sí obliga a los jueces a justificar en cada caso la orden de detención precautelativa, y a la administración a mantener separados a los sindicados y a los condenados.

41. Como consecuencia de lo anterior, la Corte también ha manifestado de manera recurrente que los reclusos se encuentran vinculados con el Estado por una especial relación de sujeción. Ello significa que 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.²³

Ahora bien, esta misma Corporación también ha manifestado que 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

²² Sobre el tema de los derechos de los reclusos ver, entre otras, las sentencias T-424 de 1992, M.P. Fabio Morón Díaz; T-522 de 1992, MP Alejandro Martínez Caballero; T-596 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón; T-219 de 1993, M.P. Antonio Barrera Carbonell; T-273 de 1993, M.P. Carlos Gaviria Díaz; T-388 de 1993, M.P. Hernando Herrera; T-437 de 1993, M.P. Carlos Gaviria Díaz; T-420 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-705 de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

²³ Sobre el punto del estado de sujeción especial de los reclusos frente al Estado ver, entre otras, las sentencias T-596 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón; C-318 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-705 de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-706 de 1996, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz; y T-714 de 1996, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.



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.²⁴

42. La Jurisprudencia de la Corte Constitucional acerca de los derechos de los reclusos y de los deberes especiales del Estado para con ellos en muchos aspectos no hace sino ratificar distintas prescripciones incluidas en los Códigos de Procedimiento Penal - el decreto 2700 de 1991, con sus reformas - y Penitenciario y Carcelario, la ley 65 de 1993. En efecto, diferentes disposiciones de estos códigos están dirigidas a garantizar los derechos fundamentales de los internos. Así, los artículos 3 y 408 del Código de Procedimiento Penal y 5 del Código Penitenciario y Carcelario preceptúan:

“Art. 3 [C P P]. Reconocimiento de la dignidad humana. Toda persona a quien se atribuya la comisión de un hecho punible, tiene derecho a ser tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

“Se respetarán las normas internacionalmente reconocidas sobre derechos humanos, y en ningún caso podrá haber violación de las mismas.”

“Art. 408. [C.P.P.]. Derechos de la persona privada de la libertad. Todo sindicado privado de su libertad tendrá derecho a recibir en el lugar de la reclusión un tratamiento acorde con el respeto a los derechos humanos, como los de no ser víctima de tratos crueles, degradantes o inhumanos ; a ser visitado por un médico oficial y en su defecto por uno particular, cuando lo necesite ; a tener una adecuada alimentación, a que se le faciliten todos los medios y oportunidades de ocuparse en el trabajo y el estudio ; a tener un intérprete de su lengua si lo necesitare al momento de recibir notificación personal de toda providencia, todo lo cual se compendia en el respeto por su dignidad humana.”

“Artículo 5 [C. Pen. y Car.]. Respeto a la dignidad humana. En los establecimientos de reclusión prevalecerá el respeto a la dignidad humana, a las garantías constitucionales, y a los derechos humanos, universalmente reconocidos. Se prohíbe toda forma de violencia síquica, física o moral.”

43. De la misma manera, con el objeto de garantizar el derecho fundamental de los sindicados a la presunción de inocencia, los artículos 21 del Código Penitenciario y 400 del Código de Procedimiento Penal determinan que los sindicados deberán estar separados de los condenados. Las mencionadas normas establecen, respectivamente, que las cárceles son “establecimientos de

²⁴ Acerca de los deberes especiales del Estado para con los reclusos ver, entre otras, las sentencias T-522 de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-374 de 1993, M.P. Carlos Gaviria Díaz; T-388 de 1993, M.P. Hernando Herrera Vergara; T-420 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; y T-741 de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.



detención preventiva, previstos exclusivamente para retención y vigilancia de sindicatos” y que “ninguna persona podrá ser recluida en establecimiento para cumplimiento de pena, mientras no exista sentencia condenatoria ejecutoriada”. Asimismo, los artículos 506 del Código de Procedimiento Penal y 22 del Código Penitenciario precisan que las penitenciarias están destinadas para alojar exclusivamente a las personas condenadas a penas de privación de la libertad.

También la búsqueda de la garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal, así como la consideración especial para determinados grupos que han infringido la ley, han conducido a que tanto en el Código Penitenciario como en el de Procedimiento Penal se establezcan categorías adicionales de separación de los reclusos, tales como el género, la edad, la reincidencia, la calidad de miembro de la fuerza pública o de servidor público, etc.

44. Igualmente, los artículos 9 y 10 del Código Penitenciario establecen con claridad que el fin fundamental de la pena es la resocialización de las personas condenadas y que este objetivo se alcanzará “mediante el examen de su personalidad y a través de la disciplina, el trabajo, el estudio, la formación espiritual, la cultura, el deporte y la recreación bajo un espíritu humano y solidario”.

En concordancia con ellos, el artículo 142 precisa que “[e]l objeto del tratamiento penitenciario es preparar al condenado, mediante su resocialización para la vida en libertad.” Y a continuación, el artículo 143 establece que “[e]l tratamiento penitenciario debe realizarse conforme a la dignidad humana y a las necesidades particulares de la personalidad de cada sujeto. Se verifica a través de la educación, la instrucción, el trabajo, la actividad cultural, recreativa y deportiva y las relaciones de familia. Se basará en el estudio científico de la personalidad del interno, será progresivo y programado e individualizado hasta donde sea posible.” Luego, en el artículo 144, se diferencian las distintas fases del tratamiento y, en el 145, se contempla que la realización del sistema progresivo estará a cargo de grupos interdisciplinarios integrados por “abogados, psiquiatras, psicólogos, pedagogos, trabajadores sociales, médicos, terapeutas, antropólogos, sociólogos, criminólogos, penitenciaristas y miembros del cuerpo de custodia y vigilancia.”

Actualmente, se acepta que las penas no tienen un fin único. Por eso, el Código Penal determina en su artículo 12 que “la pena tiene función retributiva, preventiva, protectora y resocializadora.” Sin embargo, como bien lo señala el Código Penitenciario la función primordial de ella sí debe ser la resocialización. Ello por cuanto esta función es la que materializa en mejor forma, en este campo, la definición del Estado colombiano como social de derecho y el principio de la dignidad de la persona humana, una de las piedras angulares de la Constitución Política. Del derecho a la dignidad y del concepto de Estado social de derecho, se deduce el derecho de los reclusos a contar con centros carcelarios que les garanticen la posibilidad de reinserirse en la sociedad.



Por eso, el análisis del sistema penitenciario debe siempre girar en torno de la pregunta sobre si éste cumple con la función resocializadora, a la cual se debe fundamentalmente. Sobre este punto es importante señalar que la labor de resocialización no consiste en imponer determinados valores a los reclusos, sino en brindarles los medios para que, haciendo uso de su autodeterminación, establezca cada interno el camino de su reinserción al conglomerado social. Como bien lo señaló esta Corporación en su sentencia C-261 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero, “la idea de resocialización se opone, ante todo, a penas y condiciones de cumplimiento que sean en esencia, por su duración o sus consecuencias, desocializadoras. El Estado debe brindar los medios y las condiciones para no acentuar la desocialización del penado y posibilitar sus opciones de socialización (...) La función de reeducación y reinserción social del condenado debe entenderse como obligación institucional de ofrecerle todos los medios razonables para el desarrollo de su personalidad, y como prohibición de entorpecer ese desarrollo.”

Pues bien, precisamente desde la perspectiva de la dignidad de los reclusos y de la obligación del Estado de brindarles los medios necesarios para su resocialización se deben interpretar distintos artículos del Código Penitenciario que regulan las condiciones de albergue de los internos (art. 64), y sus derechos al trabajo (arts. 79ss.), a la educación y enseñanza (arts. 94ss.), al servicio de sanidad (arts. 104ss.), a la comunicación con el exterior y la recepción de visitas (arts. 110ss.), a la atención social (arts. 151ss.), etc.

45. De otro lado, la doctrina de la Corte acerca de los derechos de los internos responde a las obligaciones internacionales que ha asumido Colombia a través de la suscripción de tratados internacionales de derechos humanos, tratados que, como ya se sabe, hacen parte del bloque de constitucionalidad y, en consecuencia, sirven también de parámetro para examinar la constitucionalidad de las leyes y los actos administrativos. En efecto, tanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos - también conocida como el Pacto de San José, y que fue aprobada por el Congreso mediante la Ley 16 de 1972 - como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado mediante la Ley 74 de 1968, establecen que los reclusos tienen el derecho a ser tratados en una forma digna, de acuerdo con el valor que les confiere su calidad de personas, y que el objeto de la pena es la resocialización.

Así, el inciso 2 del artículo 5 de la Convención Americana establece que “[n]adie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”, y el inciso 6 determina que “[l]as penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados”.

A su vez, el numeral 1 del artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prescribe que “[t]oda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”, mientras que el numeral 3 consagra que “[e]l régimen penitenciario



consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados...”.

46. Los tratados señalados también imponen el respeto al principio de la presunción de inocencia - consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política. Este principio, como ya se precisó, tiene dos consecuencias: la primera es que la privación de libertad para los sindicados es una medida extrema, a la que no se debe recurrir sino en los casos que realmente lo ameriten. De acuerdo con las reglas de Tokio - las reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad, adoptadas mediante la resolución 45/110 de la Asamblea General, el 14 de diciembre de 1990 - ello significa que “sólo se recurrirá a la prisión preventiva como último recurso, teniendo debidamente en cuenta la investigación del supuesto delito y la protección de la sociedad y de la víctima”.

La segunda consecuencia es que en los casos en los que se determine la detención preventiva no se debe mezclar a los sindicados con los condenados.

Sobre el carácter especial de la detención preventiva señala el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 9: “(...) La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en acto del juicio, o en cualquier otro momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo”.

De otra parte, con respecto a la separación de los detenidos y los condenados, el literal a) del numeral 2 del artículo 10 expresa que “[l]os procesados estarán separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento distinto, adecuado a su condición de personas no condenadas”. La obligación de la administración penitenciaria de mantener apartados los sindicados de los condenados se establece en forma similar en el numeral 4 del artículo 5 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

47. Las Naciones Unidas han acordado, además, una serie de principios que deben guiar la relación del Estado con los penados, a través de los cuales se reafirma, entre otras cosas, que deben ser tratados de acuerdo con la dignidad que le corresponde a toda persona, que la pena tiene como función la preparación para el reingreso a la sociedad y que en todos los casos se debe separar a los reclusos por categorías, tales como el género, la calidad de sindicado o condenado, la edad, etc. Es así como el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, realizado en 1955, acordó las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, atinentes a los parámetros mínimos que deben cumplir las administraciones penitenciarias en los más distintos campos, tales como la diferenciación entre los reclusos, las condiciones de los locales destinados a ellos, la alimentación, los servicios médicos, etc. Igualmente, mediante la resolución 43/173 de 1988, la Asamblea General dictó el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier



forma de detención o prisión; y con la resolución 34/169 de 1979 se expidió el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.²⁵

Para la situación bajo análisis no es ocioso transcribir algunas de las pautas contenidas en las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos:

“9.1.) Las celdas o cuartos destinados al aislamiento nocturno no deberán ser ocupados más que por un sólo recluso. Si por razones especiales, tales como el exceso temporal de población carcelaria, resultara indispensable que la administración penitenciaria central hiciera excepciones a esta regla, se deberá evitar que se alojen dos reclusos en cada celda o cuarto individual.

“2.) Cuando se recurra a dormitorios, éstos deberán ser ocupados por reclusos cuidadosamente seleccionados y reconocidos como aptos para ser alojados en estas condiciones.

“(…)

“10. Los locales destinados a los reclusos, y especialmente aquéllos que se destinan al alojamiento de los reclusos durante la noche, deberán satisfacer las exigencias de higiene, habida cuenta del clima, particularmente en lo concerniente al volumen de aire, superficie mínima, alumbrado, calefacción y ventilación.

“(…)

“19. Cada recluso dispondrá, en conformidad con los usos locales o nacionales, de una cama individual y de ropa de cama individual suficiente, mantenida convenientemente y mudada con regularidad a fin de asegurar su limpieza.”

La existencia notoria de un estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario

48. Con todo, las prescripciones de los Códigos Penal, de Procedimiento Penal y Penitenciario y Carcelario, de los tratados y acuerdos internacionales citados y la misma jurisprudencia de la Corte acerca de los derechos de los reclusos constituyen letra muerta. Las condiciones de vida en los penales colombianos vulneran evidentemente la dignidad de los penados y amenazan otros de sus derechos, tales como la vida y la integridad personal, su derecho a la familia, etc. Nadie se atrevería a decir que los establecimientos de reclusión cumplen con la labor de resocialización que se les ha encomendado. Por lo contrario, la situación descrita anteriormente tiende más bien a confirmar el lugar común acerca de que las cárceles son escuelas del crimen, generadoras de ocio, violencia y corrupción.

En este proceso se ha hecho hincapié en el asunto del hacinamiento carcelario, el objeto de las tutelas incoadas. Y, obviamente, la sobrepoblación en los centros de reclusión del país constituye una vulneración grave de la obligación del Estado de brindar condiciones dignas de vida a los internos. Sobre este punto no puede haber gran discusión cuando se constata que los presos

²⁵ Los tres documentos fueron recopilados en una publicación de la Defensoría del Pueblo, en el año 1995.



duermen sobre el mismo suelo, que los lugares destinados a actividades comunes y los propios baños se convierten en dormitorios, etc. Además, es claro que el hacinamiento genera corrupción, extorsión y violencia, con lo cual se comprometen también los derechos a la vida e integridad personal de los internos. En un lugar donde la demanda por una habitación es mucho más alta que la oferta y donde la guardia no está en capacidad de imponer el respeto a las normas establecidas, sólo cabe esperar que se imponga la ley del más fuerte, con todas sus consecuencias.

Para todos es conocido que la vulneración de los derechos de los reclusos va más allá del hacinamiento y se extiende a distintas áreas - en buena parte debido también a las condiciones de sobrepoblación -, tales como el trabajo, la educación, la alimentación, la salud, la familia, la recreación, etc. En efecto, los puestos de trabajo y de educación son escasos en relación con la demanda sobre ellos, lo cual significa, nuevamente, que en estas áreas se impone la ley del más fuerte y campea la corrupción y la extorsión. Igualmente, es evidente para todos que los procedimientos para las visitas - con las esperas interminables, la falta de espacio para las visitas conyugales y familiares, etc. - no facilitan la unidad e integración familiar. Asimismo, se conoce de muchos casos de personas enfermas que requieren tratamiento hospitalario, pero no pueden ser trasladados a los centros médicos por carencia de personal de guardia. Hechos similares ocurren con las diligencias judiciales, etc.

49. Denuncias sobre las condiciones de vida en las cárceles ha habido muchas. Tanto los organismos nacionales como los internacionales han llamado la atención sobre este problema. Al respecto se pueden observar los informes de la Defensoría del Pueblo, de la Procuraduría, de los organismos de derechos humanos, del Observatorio Internacional de Prisiones con sede en Ginebra, etc. Además, los medios de comunicación se encargan periódicamente de recordarle a los colombianos la situación de las cárceles.

Asimismo, como se vio en el aparte acerca del hacinamiento desde una perspectiva histórica, el fenómeno de la congestión carcelaria ha sido recurrente, e incluso han existido períodos en los que la sobrepoblación ha alcanzado grados mucho más extremos que el actual. A pesar de ello no se percibe de parte del Estado el diseño de políticas destinadas a evitar situaciones como la actual. Del análisis histórico surge la conclusión de que la actitud del Estado ante estas situaciones es siempre reactiva, es decir que solamente ha actuado en este campo cuando se encuentra en presencia de circunstancias explosivas, como la actual. En esas circunstancias ha recurrido tanto a la despenalización o la rebaja de penas, como a la construcción apurada de centros de reclusión.

50. De todo lo dicho hasta ahora cabe extraer la siguiente conclusión: el problema de las cárceles y de las condiciones de vida dentro de ellas no ocupa un lugar destacado dentro de la agenda política. A pesar de que desde hace décadas se conoce que la infraestructura carcelaria es inadecuada, que los derechos de los reclusos se vulneran, que los penales no cumplen con su función primordial de resocialización y que los centros carcelarios del país



rebotan de sindicatos no se observa una actitud diligente de los organismos políticos del Estado con miras a poner remedio a esta situación.

La actitud de los gestores de las políticas públicas frente al problema de las cárceles obedece a la lógica del principio de las mayorías, que gobierna los regímenes democráticos. Los reclusos son personas marginadas por la sociedad. El mismo hecho de que sean confinados en establecimientos especiales, difícilmente accesibles, hace gráfica la condición de extrañamiento de los presos. En estas condiciones, los penados no constituyen un grupo de presión que pueda hacer oír su voz. Por eso, sus demandas y dolencias se pierden entre el conjunto de necesidades que agobian las sociedades subdesarrolladas, como la colombiana.

51. La racionalidad constitucional es diferente de la de las mayorías. Los derechos fundamentales son precisamente una limitación al principio de las mayorías, con el ánimo de garantizar los derechos de las minorías y de los individuos. El juez constitucional está obligado a asumir la vocería de las minorías olvidadas, es decir de aquellos grupos que difícilmente tienen acceso a los organismos políticos. Por esta razón, la Corte Constitucional está llamada a actuar en ocasiones como la presente, llamando la atención sobre el estado de cosas inconstitucional que se presenta en el sistema penitenciario colombiano y que exige la toma de medidas por parte de las distintas ramas y órganos del poder, con miras a poner solución al estado de cosas que se advierte reina en las cárceles colombianas.

52. Los juzgados de instancia denegaron las acciones de tutela, manifestando que, para lograr la efectividad de las normas legales cuya violación se aducía, los demandantes podían acudir a la acción de cumplimiento. Asimismo, con respecto al amparo solicitado por los internos de la Cárcel Modelo, se expresó que ellos podían acudir al recurso de nulidad ante la jurisdicción contencioso administrativa, con el fin de obtener la invalidación del contrato de remodelación del centro.

La remisión al recurso de nulidad no toma en cuenta las condiciones extremas de violación del derecho a la dignidad de los reclusos, y las inminentes amenazas contra su vida e integridad personal. El recurso ante la jurisdicción contencioso administrativa no es eficaz en este caso. Las obras de remodelación terminarían mucho antes de que finalizara el proceso, y están en capacidad de generar un mayor ambiente de violencia en la cárcel, poniendo en grave riesgo la vida e integridad personal de los reclusos.

Por otra parte, los jueces argumentan que, dado que muchas de las situaciones descritas constituyen una clara violación de la ley, los demandantes habrían debido recurrir a la acción de cumplimiento, y no a la acción de tutela. Al respecto debe recordarse que esta Corporación ya ha señalado que en los casos extremos de omisión de sus obligaciones por parte de las autoridades - situación que se expresa también cuando se presenta un craso, grave, reiterado y prolongado incumplimiento de la ley -, los afectados pueden también recurrir a la tutela, siempre y cuando la actitud negligente de la administración



vulnere o amenace en forma inminente sus derechos fundamentales.²⁶ Este es el caso de las situaciones bajo análisis. En efecto, la inacción de las autoridades ha significado la violación sistemática de los derechos de los reclusos, durante décadas, y a pesar de las muchas solicitudes y críticas elevadas con respecto al sistema penitenciario no se percibe ninguna política oficial para modificar de raíz la gravísima situación carcelaria del país.

53. En las sentencias SU-559 de 1997 y T-068 de 1998 esta Corporación ha hecho uso de la figura del estado de cosas inconstitucional con el fin de buscar remedio a situaciones de vulneración de los derechos fundamentales que tengan un carácter general - en tanto que afectan a multitud de personas -, y cuyas causas sean de naturaleza estructural - es decir que, por lo regular, no se originan de manera exclusiva en la autoridad demandada y, por lo tanto, su solución exige la acción mancomunada de distintas entidades. En estas condiciones, la Corte ha considerado que dado que miles de personas se encuentran en igual situación y que si todas acudieran a la tutela podrían congestionar de manera innecesaria la administración de justicia, lo más indicado es dictar órdenes a las instituciones oficiales competentes con el fin de que pongan en acción sus facultades para eliminar ese estado de cosas inconstitucional.

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

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

²⁶ Ver al respecto las sentencias SU 474 de 1997, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, y T-622 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.



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 sindicatos con los condenados y en que no se establecen condiciones especiales, más benévolas, para la reclusión de los primeros, etc.

54. Durante muchos años, la sociedad y el Estado se han cruzado de brazos frente a esta situación, observando con indiferencia la tragedia diaria de las cárceles, a pesar de que ella representaba día a día la transgresión de la Constitución y de las leyes. Las circunstancias en las que transcurre la vida en las cárceles exigen una pronta solución. En realidad, el problema carcelario representa no sólo un delicado asunto de orden público, como se percibe actualmente, sino una situación de extrema gravedad social que no puede dejarse desatendida. Pero el remedio de los males que azotan al sistema penitenciario no está únicamente en las manos del INPEC o del Ministerio de Justicia, los demandados en los procesos bajo estudio. Por eso, la Corte tiene que pasar a requerir a distintas ramas y órganos del Poder Público para que tomen las medidas adecuadas en dirección a la solución de este problema.

55. Las cárceles colombianas se han convertido en un problema de orden público y en centros donde se violan sistemáticamente los derechos fundamentales de los internos. Por esta razón, la Corte debe poner en conocimiento del Presidente de la República la existencia del mencionado estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria. Ello con el objeto de que, haciendo uso de sus facultades como suprema autoridad administrativa del país y participante fundamental del proceso legislativo, realice todas las actividades necesarias para poner pronto fin a esta delicada situación, vinculada con la conservación del orden público y con la violación crónica y sistemática de los más elementales derechos humanos.

Asimismo, la Corte comunicará de la existencia de este estado de cosas inconstitucional a los presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes; a los presidentes de la Sala Penal de la Corte Suprema Justicia y de las Salas Administrativa y Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura ; al Fiscal General de la Nación; a los gobernadores y los alcaldes ; a los presidentes de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Distritales y Municipales ; y a los personeros municipales. Esto con el objeto de que hagan uso de las facultades que les conceden la Constitución y las leyes para corregir el señalado estado de cosas que atenta contra la Carta Política.

56. Los reclusos deben ser alojados en condiciones dignas. Como se sabe, la capacidad actual de los centros carcelarios no lo permite. Por lo tanto, es imperiosa la construcción de nuevos establecimientos. Al mismo tiempo, los penales existentes deben ser refaccionados, para que puedan cumplir con los requisitos mínimos para ofrecer una vida digna a los reclusos.



En este sentido, se ordenará que, en un término de tres meses, se elabore un plan de construcciones y refacciones, con el cual se pueda hacer frente a la situación de hacinamiento y se adecúen los penales actuales a los requerimientos mínimos para el alojamiento de los internos. El plan deberá ser elaborado por el INPEC, el Ministerio de Justicia y el Departamento Nacional de Planeación. La Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de Nación supervigilarán que los proyectos para las nuevas construcciones y para las adecuaciones de las ya existentes se ajusten a los parámetros mínimos para la edificación de penales. El plan deberá ejecutarse en un término máximo de 4 años a partir de la notificación de esta sentencia.

En armonía con lo anterior, y teniendo en cuenta que la remodelación que se adelanta en las celdas de la Cárcel Distrital Modelo de Bogotá no contribuye a ofrecerle a los reclusos condiciones de alojamiento dignas - pues, como lo reconoce el mismo INPEC, en ellas los internos no dispondrán del espacio mínimo necesario - se dispondrá la suspensión inmediata de la remodelación de las celdas de la cárcel.

57. En el Estado social de derecho le está permitido al Estado suspenderle a algunos ciudadanos, en condiciones muy especiales, su derecho a la libertad. Pero esto implica, como contrapartida, que el Estado debe garantizarle a los reclusos las condiciones para una vida digna.

Como ya se ha expresado, los internos se encuentran en una relación de especial sujeción frente al Estado. Eso significa que los penados deben aceptar la suspensión y restricción de algunos de sus derechos fundamentales. Pero al mismo tiempo supone que el Estado adquiere deberes especiales para con los internos, con miras a garantizarles el desarrollo de una vida digna y posibilidades para su resocialización. A pesar de ello, salvo la época de la construcción de las cárceles de alta seguridad, la asignación de dineros para las prisiones ha sido escasa.

Desde el punto de vista constitucional, es imperioso destinar el presupuesto necesario para convertir a las prisiones en centros donde los derechos fundamentales tengan vigencia. La inversión en las prisiones no puede ser objeto de transacciones. Tampoco caben objeciones en contra de ella. El Estado tiene la obligación constitucional de ofrecerle a los reclusos condiciones dignas de vida. El gasto en prisiones - relacionado con el deber correlativo al debido proceso y al derecho a la tutela judicial efectiva - tiene un carácter más perentorio incluso que el gasto público social, el cual, como lo dispone el artículo 350 de la Carta, tiene prioridad sobre cualquier otra asignación.

La Corte es consciente de que el gasto público en el mejoramiento de la situación carcelaria en el país acarrea necesariamente reducciones en la inversión en otros campos. Sin embargo, la Corte considera que el sacrificio que ello impone sobre los demás ciudadanos no es desproporcionado, en razón de su carácter temporal, de la deuda de la Nación para con los reclusos - dada



la inveterada violación de sus derechos fundamentales -, y de las obligaciones especiales del Estado con los reclusos. Además, este sacrificio es exigible en el marco del deber ciudadano de solidaridad social (C.P. art. 95.2.).

Ahora bien, habida cuenta del desgüeño administrativo que ha reinado en el campo de las construcciones en el INPEC, situación que puede desvirtuar los esfuerzos de inversión que se realizarán en este campo, el Gobierno y los organismos de control deberán ejercer una estricta supervisión sobre el manejo de los recursos públicos dentro del plan de construcción y readecuación de las prisiones existentes.

58. Con todo, el problema de la infraestructura carcelaria no es solamente de las entidades nacionales. El artículo 17 del Código Penitenciario y Carcelario establece que también a los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y al Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá les corresponde “la creación, fusión o supresión, dirección, 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.” El mismo artículo señala que en los presupuestos municipales y departamentales se incluirán las partidas necesarias para los gastos de sus cárceles, y que los gobernadores y alcaldes, respectivamente, se abstendrán de aprobar o sancionar, según el caso, los presupuestos departamentales y municipales que no incluyan las mencionadas partidas.

Empero, según se expresó atrás, las cárceles de las entidades territoriales se encuentran abandonadas y, en muchos casos, fueron clausuradas. Esta situación ha impedido el traslado de reclusos en detención preventiva o condenados por contravenciones a estas cárceles. De esta manera, la Nación ha tenido que asumir todo el peso de la crisis carcelaria.

La actitud asumida por los departamentos y municipios contribuye a la vulneración de los derechos fundamentales de los internos, pues conduce al desarraigo de los presos locales o regionales y al hacinamiento de los establecimientos del orden nacional. Por esta razón, la Corte ordenará a los gobernadores y los alcaldes, y a los miembros de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Distritales y Municipales que den cumplimiento estricto a lo establecido por el artículo 17 del mencionado Código Penitenciario y Carcelario.

59. Los Códigos de Procedimiento Penal y Penitenciario y Carcelario contienen distintas normas destinadas a asegurar la separación de los reclusos por categorías. Ello con el fin de garantizar los derechos a la vida e integridad personal de los reclusos, la presunción de inocencia y la preservación de la identidad cultural - en el caso de los indígenas. Igualmente, la clasificación de los reclusos contribuye a diseñar programas diferenciados para la resocialización de los condenados.

La disposición que ordena la separación de los internos por razones de sexo y de edad es acatada. Sin embargo, las que determinan que los miembros de la



Fuerza Pública serán reclusos, para efectos de la detención preventiva, en establecimientos especiales es vulnerada en forma manifiesta. Igual ocurre con la separación de los sindicados y los condenados. Como ya se ha señalado, este incumplimiento de la ley entraña una grave amenaza para los derechos a la vida y la integridad personal de los miembros de la Fuerza Pública detenidos. Por eso, la Corte ordenará que estos internos sean trasladados, en un plazo no mayor de tres meses a la notificación de esta sentencia, a establecimientos especiales, tal como lo dispone la ley, independientemente del delito que hayan cometido.

Igualmente, dado que la reclusión indiscriminada de los sindicados y los condenados constituye una clara violación del derecho de los primeros a que se presuma su inocencia, y atendiendo al hecho de que la confusión de los mismos impide desarrollar las políticas de resocialización de los condenados, se dispondrá que en un término no mayor de cuatro años a partir de la notificación de esta sentencia deberá haberse agotado en su totalidad un proceso de separación de los sindicados y los condenados.

60. La Corte es consciente de que el problema de las prisiones no se soluciona únicamente con dinero y construcciones. Todo parece indicar que en el país sigue primando una concepción carcelaria del derecho penal. Mientras esta concepción continúe imperando nunca habrá suficiente espacio en las prisiones.

Por eso, la Corte considera importante llamar la atención acerca de que el principio de la presunción de inocencia exige que la detención preventiva se aplique únicamente como medida extrema, tal como lo determina el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y las Reglas Mínimas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad, conocidas también como las reglas de Tokio. Igualmente, estima fundamental recordar que en cada proceso penal es importante reflexionar acerca de si la persona condenada requiere para su resocialización el tratamiento penitenciario, o si sus mismas características permiten proceder con otro tipo de sanciones. Al respecto, cabe mencionar que las mismas reglas de Tokio recomiendan que antes de tomar la decisión de imponer la pena de prisión en establecimientos carcelarios es importante poner en consideración, “las necesidades de rehabilitación del delincuente, la protección de la sociedad y los intereses de la víctima.”

La Corte también es conocedora de que muchas normas del Código de Procedimiento Penal no se adecuan al concepto de la detención preventiva y de la pena de prisión como medidas extremas. Ello constituye, obviamente, una camisa de fuerza para las decisiones de los funcionarios judiciales que, sin embargo, es superable en la medida en que se adopte una política legislativa adecuada que contenga un repertorio de alternativas a esas medidas extremas.

61. El artículo 2 de la Carta establece que las autoridades públicas están instituidas para proteger la vida, honra, bienes y demás derechos de los ciudadanos. De aquí se deriva la obligación constitucional del Estado de velar por la seguridad de los ciudadanos. Esta obligación es ineludible. Recuérdese que, desde el punto de vista de la filosofía política, ella es una de las razones



fundamentales para la creación de las sociedades políticas. Sin embargo, la visión expuesta acerca de la detención preventiva y de la prisión no entraña la denegación del derecho de los ciudadanos a que el Estado vele por su seguridad. De lo que se trata es de evitar los excesos, de que la aplicación de estas dos instituciones penales se reduzca a los casos en los que sea necesaria.

62. El Código de Procedimiento Penal y el Código Penitenciario y Carcelario contemplan la figura de los jueces de penas y de medidas de seguridad, entre cuyas funciones se encuentra ocuparse de todo lo relacionado con la libertad de los condenados - que deba otorgarse después de la sentencia -, y verificar las condiciones en que se debe cumplir la pena o la medida de seguridad (C.P.P., art. 75; C. P. y Car.. art. 51). Los internos de las Cárceles Modelo y Bellavista expusieron que los jueces de penas negaban sistemáticamente las solicitudes de libertad condicional, con el argumento de que los peticionarios requerían aún del tratamiento penitenciario. Ello a pesar de que los funcionarios de la administración penitenciaria abogaban por la concesión del subrogado penal y de que, como lo confirmaron los directores de las dos cárceles, los jueces de penas a cargo de sus reclusos no habían acudido a esos establecimientos en los últimos meses.

En principio, la Corte no tiene nada que objetar contra la decisión de los jueces de negar la libertad provisional. Pero esa decisión debe ser fundamentada en el conocimiento del recluso y de su comportamiento en el centro penitenciario. Por eso, la no presencia de los jueces de penas y medidas de seguridad en las penitenciarías es inexcusable. Si bien parece claro que el número de jueces de penas es reducido en relación con el número de reclusos que deben atender, este hecho no justifica la ausencia de los jueces en los centros penitenciarios. Por eso, se le solicitará a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura que investigue la razón de esta situación.

63. La Corte es consciente de las carencias de personal especializado para las tareas de resocialización en los centros de reclusión. Igualmente, sabe de la necesidad de incrementar el personal de la Guardia Penitenciaria, con el objeto de recobrar el orden y hacer cumplir la ley en los establecimientos carcelarios, condición fundamental para garantizar los derechos de los reclusos y la labor de resocialización a la que están destinados los centros penitenciarios. Por eso, ordenará al Ministerio de Justicia y del Derecho, al INPEC y al Ministerio de Hacienda que tomen las medidas presupuestales necesarias para superar esa situación.

64. Para finalizar, la Corte considera importante recalcar que tanto la guardia penitenciaria como los reclusos pueden hacer un importante aporte para el objetivo de mejorar las condiciones de vida en las cárceles, de manera que los derechos fundamentales tengan en ellas plena vigencia y que las penitenciarías cumplan con su labor de resocialización. El ejemplo de las mesas de trabajo y de los Comités de Derechos Humanos es ilustrativo en este sentido. Por lo tanto, la Corte hará un llamado a las autoridades penitenciarias y a los



organismos estatales de control para continuar implementando los procesos de participación en los centros de reclusión.

65. Ante la gravedad de las omisiones imputables a distintas autoridades públicas, la Corte debe declarar que el estado de cosas que se presenta en las prisiones colombianas, descrito en esta sentencia, es inconstitucional y exige de las autoridades públicas el uso inmediato de sus facultades constitucionales, con el fin de remediar esta situación. Para ello procederá a impartir las respectivas órdenes.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión,

RESUELVE:

Primero.- **ORDENAR** que se notifique acerca de la existencia del estado de cosas inconstitucional en las prisiones al Presidente de la República; a los presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes; a los presidentes de la Sala Penal de la Corte Suprema Justicia y de las Salas Administrativa y Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura; al Fiscal General de la Nación; a los gobernadores y los alcaldes; a los presidentes de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Distritales y Municipales; y a los personeros municipales.

Segundo.- **REVOCAR** las sentencias proferidas por la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia, el día 16 de junio de 1997, y el Juzgado Cincuenta Penal Municipal de Bogotá, el día 21 de agosto de 1997, por medio de las cuales se denegaron las solicitudes de tutela interpuestas por Manuel José Duque Arcila y Jhon Jairo Hernández y otros, respectivamente. En su lugar se concederá el amparo solicitado.

Tercero.- **ORDENAR** al INPEC, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Departamento Nacional de Planeación elaborar, en un término de tres meses a partir de la notificación de esta sentencia, un plan de construcción y refacción carcelaria tendente a garantizar a los reclusos condiciones de vida dignas en los penales. La Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de Nación ejercerán supervigilancia sobre este punto. Además, con el objeto de poder financiar enteramente los gastos que demande la ejecución del plan de construcción y refacción carcelaria, el Gobierno deberá realizar de inmediato las diligencias necesarias para que en el presupuesto de la actual vigencia fiscal y de las sucesivas se incluyan las partidas requeridas. Igualmente, el Gobierno deberá adelantar los trámites requeridos a fin de que el mencionado plan de construcción y refacción carcelaria y los gastos que demande su ejecución sean incorporados dentro del Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones.



Cuarto.- **ORDENAR** al Ministerio de Justicia y del Derecho, al INPEC y al Departamento Nacional de Planeación, en cabeza de quien obre en cualquier tiempo como titular del Despacho o de la Dirección, la realización total del plan de construcción y refacción carcelaria en un término máximo de cuatro años, de conformidad con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones.

Quinto.- **ORDENAR** al INPEC y al Ministerio de Justicia y del Derecho la suspensión inmediata de la ejecución del contrato de remodelación de las celdas de la Cárcel Distrital Modelo de Santafé de Bogotá.

Sexto.- **ORDENAR** al INPEC que, en un término máximo de tres meses, recluya en establecimientos especiales a los miembros de la Fuerza Pública que se encuentran privados de la libertad, con el objeto de garantizar su derecho a la vida y a la integridad personal.

Séptimo.- **ORDENAR** al INPEC que, en un término máximo de cuatro años, separe completamente los internos sindicados de los condenados.

Octavo.- **ORDENAR** a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura que investigue la razón de la no asistencia de los jueces de penas y medidas de seguridad de Bogotá y Medellín a las cárceles Modelo y Bellavista.

Noveno.- **ORDENAR** al INPEC, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Ministerio de Hacienda que tomen las medidas necesarias para solucionar las carencias de personal especializado en las prisiones y de la Guardia Penitenciaria.

Décimo.- **ORDENAR** a los gobernadores y alcaldes, y a los presidentes de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Distritales y Municipales que tomen las medidas necesarias para cumplir con su obligación de crear y mantener centros de reclusión propios.

Undécimo.- **ORDENAR** al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, y al Ministro de Justicia y del Derecho que, mientras se ejecutan las obras carcelarias ordenadas en esta sentencia, tomen las medidas necesarias para garantizar el orden público y el respeto de los derechos fundamentales de los internos en los establecimientos de reclusión del país.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ



Magistrado Ponente

CARLOS GAVIRIA DÍAZ
Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

(Sentencia aprobada por la Sala Tercera de Revisión, en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veintiocho (28) días del mes de Abril de mil novecientos noventa y ocho (1998)).