

Sentencia T-195/15

Referencia: Expediente T-4615971

Acción de tutela presentada por la Asociación Sindical de Servidores Públicos del Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano –UTP–, Seccional Itagüí, contra el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC–, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC– y la ARL Positiva Compañía de Seguros S.A.

Magistrada Ponente:
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de abril de dos mil quince (2015)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada María Victoria Calle Correa y los Magistrados Mauricio González Cuervo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo proferido, en primera instancia, por la Sala Tercera de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín el cinco (05) de agosto de dos mil catorce (2014), dentro de la acción de tutela instaurada por la Asociación Sindical de Servidores Públicos del Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano –UTP–, Seccional Itagüí, representada por Jhonnier Cifuentes Quintana, contra el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC–, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC– y la ARL Positiva Compañía de Seguros S.A.

El proceso de la referencia fue seleccionado para revisión por la Sala de Selección de Tutelas Número Once¹, mediante auto proferido el veintiuno (21) de noviembre de dos mil catorce (2014).

I. ANTECEDENTES

1. Demanda y solicitud

¹ Conformada por los magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Luis Ernesto Vargas Silva.

El veintitrés (23) de julio de dos mil catorce (2014), Jhonnier Cifuentes Quintana, actuando en nombre y representación de la Asociación Sindical de Servidores Públicos del Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano –UTP–, Seccional Itagüí², interpuso acción de tutela contra el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC–, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC– y la ARL Positiva Compañía de Seguros S.A., solicitando el amparo de los derechos fundamentales de “*todos los funcionarios públicos e internos del Establecimiento Penitenciario y Carcelario LA PAZ, del municipio de Itagüí, incluido el personal de guardia y administrativo*”³, a la vida, a la dignidad humana, a la igualdad, a la salud, al trabajo digno y en condiciones de higiene y seguridad adecuadas, y a un ambiente sano, que considera han sido vulnerados por las instituciones accionadas debido a las precarias condiciones que se ven en la obligación de soportar en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz del municipio de Itagüí, Antioquia⁴.

El representante de la asociación accionante fundamentó su solicitud de tutela en los siguientes hechos relevantes:

1.1. En la actualidad laboran en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz del municipio de Itagüí (en adelante EPC La Paz), ciento veintiocho (128) miembros de custodia y vigilancia, ocho (8) auxiliares bachilleres y diecisiete (17) funcionarios administrativos, los cuales son insuficientes para la seguridad, la atención y el tratamiento penitenciario de la población reclusa⁵.

² A folios 34 y 35 del cuaderno principal obra constancia de depósito de los cambios de la junta subdirectiva de la seccional Itagüí de la organización sindical Asociación Sindical Unitaria de Servidores Públicos del Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano “UTP”, del cuatro (04) de mayo de dos mil trece (2013), suscrita por la inspectora de trabajo de la Dirección Territorial del Antioquia del Ministerio del Trabajo. En dicho documento aparece en el cargo de presidente Jhonnier Cifuentes Quintana, identificado con la cédula de ciudadanía 9.856.789. En adelante, los folios a que se haga referencia corresponderán al cuaderno principal a menos que se señale otra cosa.

³ Folio 15.

⁴ La demanda de tutela obra a folios 1 al 18.

⁵ A folio 22 obra certificado expedido por el Jefe de Talento Humano y el Comandante de Vigilancia del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz, de Itagüí, del dieciocho (18) de junio de dos mil catorce (2014), en donde se lee: “[...] en la actualidad laboran en este establecimiento Carcelario un total de ciento treinta (130) Unidades de Cuerpo de Custodia y Vigilancia y diecisiete (17) funcionarios administrativos”. En el primer ítem se discrimina: capitán (01), teniente (01), inspector jefe (02), inspector (06), distinguido (01), dragoneante (117) y auxiliar bachiller (02). En el segundo ítem se discrimina: psicólogo (01), trabajador social (02), odontólogo medio tiempo (02), médico medio tiempo (01), enfermera (01), pagador (01) y auxiliar administrativo (09). Se aporta con el escrito de tutela el oficio 501-EPC LA PAZ COV-003644 del ocho (08) de julio de dos mil catorce (2014), suscrito por el Director del EPC La Paz y dirigido al Presidente de la –UTP–, Seccional Itagüí, Jhonnier Cifuentes Quintana, en donde se lee: “De manera atenta y dando respuesta a su solicitud, me permito informarle que por parte del Comando de Vigilancia se realizó un estudio frente a las necesidades de personal que tiene el Establecimiento, lográndose establecer que para un óptimo funcionamiento y normal desarrollo de las actividades se debe contar con un total de 376 unidades para lo cual se anexa copia del cuadro que fue presentado por el Comando de Vigilancia. || De igual forma para el funcionamiento de la parte administrativa se requiere de 24 funcionarios para las áreas de reinserción, jurídica, sistemas y administrativa, para lo cual se anexa el cuadro de personal requerido” (folio 23).

1.2. Refirió que a la fecha de presentación de la acción de tutela hay novecientos cuarenta y ocho (948) internos en el EPC La Paz, de los cuales ciento setenta y nueve (179) son sindicados y setecientos sesenta y nueve (769) están condenados⁶, pese a que la capacidad real para albergar internos en dicho centro de reclusión es de trescientos veintiocho (328)⁷, lo que implica un sobrecupo del ciento ochenta y nueve por ciento (189%)⁸. Además, señaló que también es responsabilidad del INPEC vigilar y custodiar a los sindicados y condenados que se encuentran en prisión y detención domiciliaria que pertenecen al EPC La Paz, y suman setecientos sesenta y ocho (768), que aumentan el total de internos a mil setecientos dieciséis (1716)⁹.

1.3. Precisó que la seguridad del penal recae cada día sobre treinta y dos (32) hombres, los cuales son insuficientes ante la cantidad de servicios y actividades que se deben desarrollar diariamente. Señaló que “[e]l personal de custodia y vigilancia debe ser distribuido en tres compañías, así: dos de seguridad que deben trabajar 24 horas cada una y cuentan con 32, una que apoya los procesos administrativos con 29 unidades y la última que se encarga de sacar remisiones judiciales y hospitalarias integrada por 15 unidades, y un 10% de todo el personal en ausentismo laboral (vacaciones, incapacidades, permisos, otros). Suman también 10 cuadros de mando entre oficiales y suboficiales”¹⁰.

1.4. En virtud de lo anterior, afirmó que el personal de guardia se ve obligado a cumplir extenuantes jornadas laborales que sobrepasan lo reglado en el Código Sustantivo de Trabajo, y que suscitan permanentes controversias entre los cuadros de mando y los guardianes del INPEC.

1.5. Precisó que se han elevado consultas en el nivel central acerca del horario y la jornada laboral para el personal de custodia y vigilancia, y no se conoce acto administrativo que regule el tema, por lo que se ven expuestos al atropello y a que su descanso sea manejado “según el estado de ánimo del jefe inmediato”¹¹. Como consecuencia de ello, se presentan ausencias laborales con incapacidades.

1.6. A su vez, planteó que el tratamiento penitenciario y la atención para el personal de internos es muy precaria, dado que no hay suficiente personal

⁶ A folio 20 obra un informe del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz, del veinte (20) de julio de dos mil catorce (2014), que confirma los datos.

⁷ A folio 19 obra un certificado expedido por el Director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz, del veintiuno (21) de julio de dos mil catorce (2014), en donde se lee que en la actualidad y de acuerdo a la infraestructura del establecimiento, tiene capacidad para albergar trescientos veintiocho (328) internos.

⁸ A folio 21 aparece un cuadro demostrativo de hacinamiento del EPC La Paz, discriminado por patios, en donde se refiere una capacidad real de trescientos veintiocho (328) internos y una cantidad de internos por pabellón de novecientos cuarenta y ocho (948), para un porcentaje de hacinamiento de ciento ochenta y nueve por ciento (189%). El documento está suscrito por el Director del EPC La Paz.

⁹ A folio 20 obra un informe del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz, del veinte (20) de julio de dos mil catorce (2014), que confirma los datos.

¹⁰ Folio 3.

¹¹ Folio 4.

administrativo para cumplir con este proceso, pues en la actualidad se cuenta con un (1) psicólogo y una (1) trabajadora social para atender toda la población interna¹², lo que impide la conformación de grupos interdisciplinarios.

1.7. Indicó que el EPC La Paz cuenta con veintiséis (26) torres de vigilancia (garitas), de las cuales tan solo se cubren cuatro (4) de ellas, quedando sin servicio las otras veintidós (22); que hay seis (6) pabellones o patios custodiados por seis (6) funcionarios, cuando mínimo deben ser doce (12) para su vigilancia; que algunas rejas internas se quedan sin seguridad; que no hay personal para realizar patrullajes internos y externos, y que no se puede cumplir a cabalidad con los protocolos de seguridad¹³.

1.8. Agregó que el EPC La Paz no tiene condiciones aptas de seguridad. En concreto expuso: *“1. Mal diseño de instalaciones: instalaciones obsoletas; falta de sensores de movimiento; falta de muro perimetral, entre otra multitud de deficiencias. // 2. Escasez de medios logísticos: (...) armamento, vehículo, chalecos, gases, en la medida que no se considera el ensanchamiento de la seguridad. // 3. Escasez de recurso humano: personal de guardia insuficiente para atender la seguridad de la sede penitenciaria y carcelaria, entre otros. // 4. Al personal no se le ha dado un debido reentrenamiento en técnicas penitenciarias y carcelarias, con la periodicidad debida”*¹⁴.

¹² En el certificado expedido por el jefe de talento humano y el comandante de vigilancia del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz, de Itagüí, del dieciocho (18) de junio de dos mil catorce (2014), se informa que el centro cuenta con un (1) psicólogo y dos (2) trabajadores sociales (folio 22).

¹³ Esta situación fue puesta de presente por el Inspector Jhonnier Cifuentes Quintana en comunicación enviada el diecinueve (19) de mayo de dos mil catorce (2014) al Director General del INPEC, Saúl Torres Mojica, bajo el asunto: “SOS EPC LA PAZ” (folios 26 al 29).

¹⁴ Folio 3. Los hechos fueron informados por el Inspector Jhonnier Cifuentes Quintana al Director General del INPEC, en la comunicación del diecinueve (19) de mayo de dos mil catorce (2014), anteriormente referida (folios 26 al 29). En esta oportunidad solicitó: “1. Se dé estricto cumplimiento al artículo 37 de la Ley 1709 de 2014, el cual modifica el artículo 34 de la Ley 65 de 1993, [acerca de los medios mínimos materiales requeridos en un establecimiento de reclusión]. // 2. Se asignen 80 unidades de guardia para este Establecimiento Penitenciario y Carcelario. Con el fin de darle cumplimiento a los protocolos de seguridad y las órdenes impartidas por su despacho. // 3. Se requieren: 20 fusiles de asalto. 20 pistolas 9 milímetros. 100 chalecos antibala. 50 pares de esposas. // 4. Dado que los medios de comunicación en cualquier organización son prioritarios. Este establecimiento requiere de forma urgente 15 radios de comunicación y una base de radio. // 5. Parque automotor requerido: un bus. Una camioneta con platón para escoltar. Dos motos de alto cilindraje. // 6. Personal administrativo que se necesita: 4 abogados. 3 psicólogos. 1 trabajador social. 1 administrador de empresas. 1 contador. 1 ingeniero de sistemas. 1 ingeniero eléctrico. 1 pedagogo. 3 secretarías. // 7. Se cumpla con lo estipulado en el Decreto 407 de 1994 [Por el cual se establece el régimen de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario], Capítulo VII, Bienestar Social y capacitación, artículo 67 “Programas de Bienestar Social”, artículo 68 “Préstamos Educativos”, artículo 69 “Planes Vacacionales”, artículo 70 “Actividades Culturales”, y artículo 71 “Actividades Recreativas y Deportivas”. // 8. Población interna: Se requiere trasladar internos para otros establecimientos penitenciarios, con el fin de garantizar la habitabilidad. // [...] // Con el fin de evitar eventos trágicos en el que se vean comprometidas vidas, se requiere de forma urgente un mantenimiento preventivo y correctivo de la infraestructura, las redes eléctricas, de acueducto y alcantarillado del establecimiento Penitenciario y Carcelario LA PAZ”. A folios 63 y 64 obra la respuesta a la anterior petición, suscrita por el Director de Custodia y Vigilancia del INPEC, del doce (12) de junio de dos mil catorce (2014), en donde se expresa: “[...] Para mejorar las condiciones de habitabilidad de acuerdo a la demanda de cupos penitenciarios, el INPEC presentó a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios la propuesta de actualización del Plan de

1.9. Explicó que las instalaciones del EPC La Paz tienen capacidad real para albergar trescientos veintiocho (328) internos, un (1) interno por celda, y actualmente habitan en un espacio reducido de 2 x 2 metros, dos (2), tres (3) y hasta cuatro (4) internos, y los demás se ven en la obligación de dormir en el suelo, los baños y hamacas, violentándose sus derechos fundamentales. Además, precisó: “1. *Las celdas de la penitenciaría son para un solo interno.* // 2. *Por el exagerado hacinamiento no hay suficientes oportunidades de trabajo y redención.* // 3. *Baños vetustos y colectivos.* // 4. *Patios en regular estado.* // 5. *No hay sitio adecuado para atender visitas.* // 6. *De acuerdo al diseño de las baterías sanitarias, los internos no tienen intimidad frente a los demás reclusos para ducharse*”¹⁵.

1.10. Afirmó que en días de visita se agrava el hacinamiento, colocando en grave riesgo la integridad del personal de internos, los visitantes y los funcionarios, “*pues la estructura actual debe soportar además de la sobrecarga generada por los internos, la de más de 600 personas que ingresan a visita los domingos*”¹⁶.

1.11. Señaló que desde la sentencia T-153 de 1998, mediante la cual se declaró el estado de cosas inconstitucional al interior de los centros carcelarios del país, se precisó que la crisis no es un asunto que compete exclusivamente a la Nación sino que involucra a las entidades territoriales, por ello, ordenó “*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*”¹⁷. No obstante, las entidades territoriales se hacen las de “*la vista gorda*” frente a dicha obligación.

1.12. Indicó que debido al constante ingreso y recepción de internos nuevos, el hacinamiento y las condiciones de habitabilidad se ponen más difíciles,

Infraestructura 2011-2022 que prevé la construcción de nuevos cupos penitenciarios y carcelarios, para el ERON de Itagüí se tiene incluido: // Plan 60.000 // Plan construcción mega proyectos, en el lote continu[o] al Establecimiento. En plan ampliación habilitar 500 cupos. Plan mantenimiento en la Infraestructura, sistema hidráulico y sanitario, Sistema Eléctrico, en los Equipos de Bombeo, Plantas de Tratamiento PTAR y PTAP, Calderas, Rancho, Equipo de Lavandería, Mantenimiento Planta Eléctrica, Cerramientos de Guayaba. Por un valor aproximado de \$300.000.000. // Igualmente se está implementando la reforma del código penitenciario y carcelario mediante directiva transitoria 42 de 2013 ordenando a las áreas de jurídica el estudio de las hojas de vida del personal de internos que cumplan con los requisitos para los subrogados penales, Itagüí ha remitido 70 solicitudes a los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad, con el fin de ayudar a la descongestión de los establecimientos. // Sobre los temas de habitabilidad y salud del personal de internos es de resorte de la Dirección de Atención y Tratamiento dependencia [a la que será remitida] copia del Derecho de Petición para su correspondiente respuesta. // [En relación con] el Cuerpo de Custodia y Vigilancia me permito remitir el parte desde el 2012 al 2014 donde se refleja el refuerzo de personal que se ha brindado al establecimiento de Itagüí, igualmente una vez se finalice [la convocatoria] 315 de 2013 para remitir apoyo a los ERON. Así mismo se remitieron 04 funcionarios administrativos”. En el cuadro anunciado se observa que en el año dos mil doce (2012) se contaba con ciento once (111) funcionarios del cuerpo de custodia y vigilancia, en el dos mil trece (2013) aumentó a ciento veintisiete (127) y en el dos mil catorce (2014) aumentó a ciento veintinueve (129).

¹⁵ Folio 4.

¹⁶ Folio 4.

¹⁷ Folio 6.

generándose un ambiente propicio para la propagación de enfermedades, el aumento de asuntos disciplinables y penales, el desorden, la falta de oportunidades y una desventaja del personal de funcionarios frente a los reclusos.

1.13. Señaló que esta desventaja entre funcionarios y reclusos también se presenta en la atención de los desplazamientos diarios de los internos a los distintos despachos judiciales de la ciudad (remisiones judiciales), a los centros médicos y laboratorios (remisiones médicas) y a los municipios aledaños (remisiones intermunicipales). Expresó: *“La norma ordena que mínimo cada interno debe ser custodiado por dos guardianes y, generalmente, salen hasta cincuenta reclusos vigilados por tan solo quince unidades de guardia”*¹⁸. Preciso que *“[a]l no haber un grupo especializado en traslado de internos como en muchos centros de reclusión, y ante la desventaja propuesta, los suboficiales y oficiales se ven en la obligación de ordenar que los funcionarios de la guardia que cumplen funciones administrativas apoyen las mismas, cumpliendo dualidad de funciones”*¹⁹.

1.14. Sostuvo que en muchas ocasiones, principalmente en horas nocturnas, quedan seis (6) funcionarios en la parte interna del EPC La Paz, tres (3) en la parte semiexterna, cuatro (4) en las torres de vigilancia y tres (3) disponibles, para custodiar a los novecientos cuarenta y ocho (948) internos. Lo anterior, debido a que las treinta y dos (32) funcionarios de guardia que responden por el penal, se dividen en dos (2) turnos para las veinticuatro (24) horas del día.

1.15. Afirmó que la situación descrita *“resulta insoportable para el trabajo digno y decente, al no tener los elementos, el personal, [se] ven propensos a una serie de eventos que a diario se ven en otros establecimientos culpando siempre a los custodios, como por ejemplo fugas, motines, riñas e incumplimiento de diligencias judiciales y médicas”*²⁰.

1.16. Planteó que la ARL Positiva Compañía de Seguros S.A., a la cual se encuentran vinculados en materia de riesgos laborales, *“brilla por su ausencia”*²¹ con los programas de promoción y prevención en salud ocupacional y estudio de riesgo de los puestos de trabajo.

1.17. Con fundamento en los anteriores hechos, el representante de la Asociación Sindical de Servidores Públicos del Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano –UTP–, Seccional Itagüí, peticionó²²: (i) Declarar la persistencia del estado de cosas inconstitucional al interior del EPC La Paz como lo establece la sentencia T-153 de 1998. (ii) Amparar a favor de todos los funcionarios públicos e internos del EPC La Paz, del municipio de Itagüí,

¹⁸ Folio 7.

¹⁹ Folio 7.

²⁰ Folio 7.

²¹ Folio 6.

²² Folios 15 y 16.

incluido el personal de guardia y administrativo, los derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana, a la igualdad, a la salud, al trabajo digno y en condiciones de higiene y seguridad adecuadas, y a un ambiente sano y como consecuencia de ello, ordenar:

- Al INPEC: *a)* que emita un acto administrativo en el que establezca la jornada laboral de los funcionarios y exhorte a los directores, oficiales y suboficiales del EPC La Paz, al cumplimiento del mismo y al respeto del descanso de los funcionarios, de forma tal que no sean sometidos a extenuantes jornadas laborales por fuera de la ley. *b)* Que complete la planta de personal del EPC La Paz, asignando un número no inferior a ochenta (80) funcionarios de guardia para que se cubran las disponibilidades que permitan garantizar la seguridad al interior y exterior del centro, la vida e integridad física del personal recluso y de los funcionarios, y el cumplimiento de las órdenes judiciales en relación con el traslado de internos. *c)* Que proteja los derechos fundamentales de los internos del EPC La Paz, entre ellos, la dignidad humana, y se abstenga de recibir nuevos internos sindicados y condenados, hasta que disminuya ostensiblemente el hacinamiento y se pueda garantizar la habitabilidad para los mismos. *d)* Que cubra, dentro de un plazo perentorio, las deficiencias de personal de custodia, vigilancia y administrativos, de equipos, armamento, vehículos, equipos anti motín y restricciones, y adelantar las gestiones pertinentes con los organismos de control a fin de verificar la situación de los internos del EPC La Paz y las condiciones laborales de los funcionarios.
- Al INPEC y a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios: *a)* que doten al EPC La Paz de elementos como vehículos, armamento, chalecos, escáner, detectores de metales, gases, equipos antimotines y la debida capacitación, que permita, de un lado, garantizar la integridad física del personal recluso y, de otro, el cumplimiento de los objetivos misionales de custodia y vigilancia por parte de los funcionarios. *b)* Que verifiquen las condiciones de habitabilidad y sanitarias de los internos del EPC La Paz, y la infraestructura, y se comprometan a la construcción de los cupos necesarios para solventar la crisis, además la remodelación, ampliación y refacción del sistema hidráulico, sanitario, duchas y de aguas negras que permitan a los internos una mejor calidad de vida al interior de la cárcel.
- A la ARL Positiva Compañía de Seguros S.A.: que adelante programas de promoción, prevención y recuperación de patologías en torno al estrés y otras derivadas de la actividad laboral.

1.18. Adicional a lo anterior, solicitó como medida provisional, de conformidad con el artículo 7 del Decreto 2591 de 1991, se ordene al INPEC que nombre y asigne el personal de guardia necesario para reforzar la seguridad de las instalaciones, lo cual puede hacerse, provisionalmente, con

los auxiliares bachilleres. Igualmente, que nombre profesionales en psicología, trabajo social, derecho, terapia ocupacional, entre otros, para organizar los grupos interdisciplinarios y así poder brindar la atención y tratamiento penitenciario a la población reclusa.

1.19. La acción de tutela fue coadyuvada por la Asociación Sindical Unitaria de Servidores Públicos del Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano – UTP–, en cuyo escrito se presentó un diagnóstico general de la crisis del sistema penitenciario y carcelario en Colombia y sus posibles alternativas de solución, que identifica tres puntos problemáticos: (i) la deficiencia de infraestructura y superestructura; (ii) la falta de regulación de la jornada laboral, y (iii) la necesidad de ampliación de la planta de personal²³. Con apoyo en dicho estudio, concluyó que *“la sobrepoblación exagerada no permite la atención básica integral, especialmente en las condiciones dignas de habitabilidad, salud, alimentación, seguridad por escasez de personal penitenciario, que desembocan ineludiblemente en falta de gobernabilidad al interior de los centros de reclusión, la deficiencia absoluta en el cumplimiento de los objetivos misionales del tratamiento penitenciario que debería llevarnos*

²³ En relación con los ítems hacinamiento *versus* infraestructura, precisó: “En un análisis de crecimiento de la población carcelaria del país en la última década, observamos que en enero de 2002, teníamos una población interna de **49.474** internos, y a 10 de agosto de 2012 tenemos una población carcelaria de **137.142** internos, lo cual indica que el crecimiento de la población interna en esta última década fue de un **177%**. || Frente al análisis del crecimiento infraestructural carcelario, en la capacidad de cupos, observamos que en enero de 2002 teníamos una capacidad de **42.465** cupos, 10 años después a fecha 10 de agosto de 2012, los cupos han aumentado a **75.676** lo que indica que los cupos carcelarios crecieron en un **78%**. || Al respecto concluyendo que la población carcelaria creció en la última década en un **177%** y los cupos penitenciarios en sólo un **78%**, lo que explica que a [...] noviembre de 2014, exista un hacinamiento del **56%**. La crisis no se agrava porque hoy tenemos una población en detención y prisión domiciliaria de **32.000** internos. || [...] || [Sin embargo, es] un craso error observar el total de hacinamiento que ahora mismo se encuentra en un 56%, [pues este] análisis se debe hacer de manera individual verificándose la capacidad real de cada establecimiento...” (folio 16 del cuaderno de revisión). En lo que hace referencia a la *“escasez de personal del cuerpo de custodia y vigilancia”*, señaló: “Igualmente presentamos un análisis comparativo, observando que mientras la población penitenciaria creció en un **177%** y la infraestructura en un **78%**, la planta de personal solo aumentó en un **29%**. || Con el agravante que las cárceles de segunda y tercera generación, construidas en esta última década, para poder operarlas demandan un pronunciado aumento de personal de funcionarios en el sistema penitenciario. || Si hacemos un análisis a los 15 establecimientos penitenciarios de segunda y tercera generación, construidos en esta última década, observamos que tienen recluidos un total de **38.835** internos en los cuales se encuentran asignados un total de **5.439** funcionarios del cuerpo de custodia y vigilancia, esto es, el **30%** de la población reclusa que se alojan en estos establecimientos modernos de segunda y tercera generación están bajo la custodia y vigilancia del **38%** del personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia. Este hecho debilita enormemente la seguridad de los establecimientos de primera generación, casos de la Cárcel Modelo de Bogotá, Bellavista en Medellín y Villahermosa en Cali, donde hay pabellones hasta de 2.000 internos custodiados por una o máximo dos unidades de guardia. || De esta manera, se dificulta el cumplimiento de las actividades mínimas que garanticen la seguridad, la resocialización y la asistencia básica integral de la población reclusa...” (folio 23 del cuaderno de revisión). En relación con la *“regulación de la jornada laboral”*, el informe precisó: “Con respecto a la jornada laboral actual de un funcionario penitenciario del cuerpo de custodia y vigilancia que supera las 106 horas semanales y en algunos casos en establecimientos donde no hay suficiente [...] personal se duplica el turno para los días de descanso, con la finalidad de darle cumplimiento a remisiones de internos que son requeridos por las autoridades judiciales o para asistencia médica, siendo totalmente inaceptable desde todo punto de vista humano y legal, además con la ausencia total de bienestar de personal a grandes rasgos por 62 horas semanales más de trabajo de las 44 normativamente hablando para los funcionarios públicos para lo cual se reconoce un sobresueldo por el valor de \$503.269 mensuales... (folio 40 del cuaderno de revisión).

a la misión de facilitar los medios a las personas privadas de la libertad para que descubran sus potencialidades y re signifiquen su pensamiento”²⁴.

En el cuadro “Población de internos en Establecimientos de Reclusión Regionales Enero 31 de 2015”, se da cuenta de los siguientes datos en relación con el EPC La Paz de Itagüí²⁵:

Capacidad real	Total población	Hacinamiento	Sindicados	Condenados
328	999	204,6%	261	738

2. Respuesta de las entidades accionadas

Mediante auto del veintiocho (28) de julio de dos mil catorce (2014), la Sala Tercera de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín, admitió la acción de tutela, vinculó al trámite al Ministerio de Justicia y del Derecho, corrió traslado a las entidades accionadas y negó la medida provisional solicitada *“toda vez que se constituye en el tema de fondo a resolverse en la presente Tutela y debe permitirse el ejercicio del derecho de defensa y contradicción”²⁶.*

2.1. *Respuesta del Ministerio de Justicia y del Derecho*²⁷. La Directora de Política Criminal y Penitenciaria manifestó que existe falta de legitimación formal y material en la causa por pasiva, toda vez que las pretensiones de la accionante no guardan relación alguna con las funciones y competencias de la Cartera Ministerial, puesto que no le corresponde resolver las peticiones formuladas directamente ante entidades como la ARL Positiva Compañía de Seguros, el INPEC con sus diferentes centros penitenciarios y la Unidad de Servicios Penitenciarios²⁸. Asimismo, expuso que el Ministerio no ha vulnerado, ni amenaza con vulnerar derechos fundamentales de la asociación sindical accionante, debido a que el requerimiento de nombramiento de

²⁴ Folio 15 del cuaderno de revisión.

²⁵ Folio 21 del cuaderno de revisión.

²⁶ Folio 36.

²⁷ La respuesta obra a folios 42 al 52.

²⁸ Preciso en el escrito que de conformidad con el Decreto 2897 de 2011, “Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica, las funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho y se integra el Sector Administrativo de Justicia y del Derecho”, a la Cartera Ministerial le corresponde formular, presentar e impulsar proyectos de actos legislativos y de ley ante el Congreso de la República, en materias penitenciaria y carcelaria (artículos 4, 6-1°, 16-1° y 2° y 18-1°, Decreto 2897). Asimismo, orientar, coordinar y ejercer control administrativo de las entidades adscritas y vinculadas a esta entidad (en particular el INPEC y la Unidad de Servicios Penitenciarios), así como servir de enlace permanente con las autoridades penitenciarias nacionales y territoriales, y con las demás autoridades y entidades gubernamentales que participen en el proceso de ejecución de la pena (artículos 16-8° y 18-6° ibíd.). De igual forma, es función del Ministerio realizar el seguimiento y evaluación del impacto de las normas y directrices que regulan la operación y funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario, así como efectuar el análisis normativo y jurisprudencial de los temas relacionados con la política penitenciaria, con el fin de adoptar las recomendaciones a que hubiere lugar en esta materia (artículo 18-5 y 17 ibíd.). Por último, le corresponde promover la revisión anual de las condiciones de reclusión y de resocialización del sistema penitenciario y proponer las recomendaciones orientadas al cumplimiento de la finalidad de estos sistemas (folios 46 y 47).

personal de guardia fue realizado directamente al INPEC y no al Ministerio de Justicia y del Derecho, además, no le compete nombrar el personal de guardia, por lo cual solicita que sea desvinculado del trámite constitucional.

2.2. *Respuesta del INPEC*²⁹. La Coordinadora del Grupo de Tutelas manifestó que la Dirección General del INPEC no está violando derechos fundamentales de los funcionarios públicos e internos del EPC La Paz, incluido el personal de guardia y administrativo, pese a la sobrepoblación reclusa actual. El hacinamiento penitenciario y carcelario es una problemática que ante todo compete al Estado en su conjunto, puesto que involucra al Gobierno Nacional, a los gobiernos regionales y locales, al Congreso de la República, quien señala las conductas punibles, al Consejo Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia, y al Ministerio de Hacienda, que dispone del presupuesto, entre otros organismos, por lo tanto, el INPEC no tiene competencia para solucionar la problemática citada por la asociación accionante, ya que se requieren acciones mancomunadas de diferentes entes estatales³⁰. Precisó en la respuesta:

En relación con la planta de personal:

“La planta de personal del INPEC, fue adoptada por el Gobierno Nacional mediante Decretos 271 de 2010 y 4969 de 2011; en consecuencia es al mismo Gobierno Nacional a quien le corresponde aumentar la cantidad de integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia, en la misma proporción que incrementa la población reclusa, para que cada cárcel cuente con el número de guardias suficiente para su funcionamiento eficiente³¹.”

²⁹ La respuesta obra a folios 53 al 58.

³⁰ Precisó que el INPEC regula el cumplimiento de las medidas de aseguramiento, la ejecución de las penas privativas de la libertad personal y las medidas de seguridad como lo ordena la Ley 65 de 1993, “por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario”. Igualmente, por disposición legal presta un servicio público esencial a cargo del Estado, cuya misión es mantener y garantizar el orden, la seguridad, la disciplina y los programas de resocialización en los establecimientos carcelarios, de conformidad con lo establecido en el Decreto Ley 407 de 1994. A su vez, agregó que “el hacinamiento en cárceles es consecuencia de la alta sobrepoblación reclusa que supera las competencias institucionales del INPEC, toda vez que es una problemática que ante todo compete al Estado en su conjunto. || Aunado a lo anterior, es preciso señalar que el INPEC cuenta con 76.519 cupos carcelarios, pero en la actualidad alberga 117.130 internos intramural y viene en constante crecimiento a raíz de las nuevas leyes que reforman y modifican nuestro ordenamiento penal e introducen cambios sustanciales en el sentido de incrementar las conductas punibles y los casos de procedencia de la medida de aseguramiento intramural, aspecto que desencadenó en el crecimiento de la población reclusa y en consecuencia el hacinamiento”. Formuló la siguiente pregunta: ¿Cuándo el ordenamiento jurídico impone al INPEC, la obligación de mantener reclusos alrededor de 117.130 internos en establecimientos con cupo para 76.519 personas, con una infraestructura deficiente para una sobrepoblación tan alta; no se encuentra en una situación extrema? (folio 55, reverso). Finalmente, explicó que ante la grave situación de hacinamiento que presentan los establecimientos carcelarios del país, se promulgó la Ley 1709 de 2014 que ofrece mecanismos para lograr disminuir la población carcelaria, lo que se logra con la colaboración conjunta de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad, que “son los encargados de verificar quienes tienen derecho a la libertad condicional, pena cumplida y subrogados, de acuerdo a la documentación enviada por la oficina jurídica de los establecimientos” (folio 57 reverso).

³¹ Sin embargo, indicó que frente al déficit de funcionarios el INPEC ha realizado las siguientes gestiones: (i) adelantó la convocatoria No. 131 de 2011, que permitió el nombramiento en ascenso de 673 integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional en los distintos

“[...]

“[...] En la actualidad en la EP la Paz de Itagüí se encuentran asignados 130 servidores públicos que forman parte del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, los cuales son suficientes para el cumplimiento del servicio de seguridad y vigilancia de los 916 internos privados de la libertad en dicho establecimiento.

“Al respecto si se hace una relación funcionario interno, la misma es de 1 servidor público por cada 7 internos, el cual se encuentra dentro de los estándares y supera a la inmensa mayoría de centros de reclusión de nuestro país; teniendo en cuenta que el total de la población de internos intramural a cargo del INPEC es de 117.130³² y el número total de integrantes del Cuerpo de Custodia es de 12.103³³, es decir, una relación de 1 funcionario uniformado por cada 10 reclusos. Lo anterior sin descontar la cantidad de 252 integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia que laboran en los GROPESES³⁴ y 52 adscritos en el Centro Virtual de reclusión.

“Por lo anterior, al trasladar personal de guardia de otros centros de reclusión al EP la Paz de Itagüí, implica poner en riesgo la seguridad de los demás establecimientos y vulneraría los derechos fundamentales tanto de internos como de servidores públicos de esos establecimientos, porque la carga de trabajo se les aumentaría como consecuencia del debilitamiento de pie de fuerza.

“[...]

“En cuanto al número de servicios del EP la Paz, es necesario precisar, que la estructura del mismo corresponde a un establecimiento con categoría de Alta Seguridad, el cual requería de un mayor control por el nivel de peligrosidad de la personas allí privadas de la libertad y era esa la razón del gran número de

grados de las categorías de oficiales y suboficiales, y la convocatoria No. 132 de 2012, que permitió el nombramiento de 1740 dragoneantes; (ii) realizó el ascenso de grado a 214 distinguidos (ver Resolución No. 1806 del cuatro (04) de junio de dos mil catorce (2014) emanada de la Dirección General del INPEC (folios 58, reverso, al 61, reverso); (iii) además informó que en la actualidad se encuentran en proceso la convocatoria No. 315 de 2013, a través de la cual se busca cubrir las vacantes existentes en el grado de dragoneantes, que de conformidad con el artículo 20 del Acuerdo No. 502 de 2013 (folios 65 al 79, reverso), se estima que el curso de varones culmine en el mes de febrero de 2015 y el de mujeres en mayo del mismo año. Finalmente, (iv) indicó que se encuentra en proceso el estudio de necesidades de personal en cada uno de los establecimientos penitenciarios y carcelarios del orden nacional, con el objeto de proyectar el incremento del número de uniformados ante el Consejo Nacional de Política Económica y Social, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 1709 de 2014, toda vez que desde el 2010, mediante el Decreto 271, la planta de personal uniformado se fijó en 12.848 unidades, época en la cual la población de internos ascendía a 104.789, y en la actualidad se aumentó 157.571 internos, mientras que la planta de personal de servidores públicos del cuerpo de Custodia y Vigilancia ha permanecido estática (folios 53, reverso, y 54).

³² Folio 53, reverso.

³³ Este dato está sustentado en el informe “Planta total Cuerpo de Custodia y Vigilancia”, realizado por el subdirector de cuerpo de custodia del INPEC el primero (01) de agosto de dos mil catorce (2014), en donde se hace la siguiente relación: cantidad, 12848; existencia, 12103, y vacantes, 745 (folios 62).

³⁴ Grupos Penitenciarios Especiales.

garitas, rejas de acceso y demás puestos de control y vigilancia. En la actualidad el establecimiento se encuentra destinado para internos postulados a la ley de Justicia y Paz o de perfil de mediana seguridad”³⁵.

En relación con la jornada laboral del personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia:

“[P]or disposición del artículo 36 de la ley 65 de 1993³⁶, el Director del Establecimiento Carcelario es el Jefe de Gobierno y debe expedir el Reglamento de Régimen Interno donde incluya tales aspectos.

“[...]

“En cumplimiento del artículo 52 de la ley 65 de 1993, se expidió el acuerdo 0011 de 1995 (REGLAMENTO GENERAL) y en cada Establecimiento de Reclusión existe un régimen interno que regula el Horario de Trabajo del Personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia, de acuerdo a la infraestructura, ubicación geográfica, orden público, perfil de los internos, que como en el presente caso el reglamento de Régimen Interno del EP de Itagüí, establece el artículo 91 de la Resolución No. 00167 del 15 de Marzo de 2005, que “Los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia laborarán, en turnos de 24 [horas de descanso] por 24 horas [de trabajo].

“Es decir si existe acto administrativo que regula la Jornada laboral y se encuentra señalada en cada reglamento de régimen Interno del Establecimiento carcelario del país; igualmente el Decreto 446 de 1994 régimen de prestaciones del INPEC establece una asignación básica denominada sobresueldo...³⁷.

“[...]

“Es de señalar en relación con la Jornada laboral de 24 horas de trabajo por 24 horas de descanso, que las 24 horas de trabajo no

³⁵ Folios 53, reverso, y 54.

³⁶ Señala el texto normativo citado: “El director de cada centro de reclusión es el jefe de gobierno interno. Responderá ante el Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario del funcionamiento y control del establecimiento a su cargo. || Los empleados, los detenidos y condenados deben respeto y obediencia al director, y estarán sometidos a las normas de este Código y a las reglamentaciones que se dicten”. A su vez, el artículo 52 de la Ley 65 de 1993, establece: “El INPEC expedirá el reglamento general, al cual se sujetarán los respectivos reglamentos internos de los diferentes establecimientos de reclusión...”; y el artículo 53, reza: “Cada centro de reclusión tendrá su propio reglamento de régimen interno, expedido por el respectivo Director del centro de reclusión y previa aprobación del Director del INPEC. Para este efecto el Director deberá tener en cuenta la categoría del establecimiento a su cargo y las condiciones ambientales. Así mismo tendrá como apéndice confidencial, los planes de defensa, seguridad y emergencia. Toda reforma del reglamento interno, deberá ser aprobada por la Dirección del INPEC”.

³⁷ Dispone el artículo 17 del Decreto 446 de 1994: “SOBRESUELDO. Los Directores, Subdirectores y los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, deberán laborar y estar disponibles durante todo el tiempo que lo requieran las necesidades propias del servicio. Como contra prestación tendrán una asignación mensual fija denominada sobre sueldo que constituye factor de salario y que se pagará de acuerdo con lo establecido en los Decretos 1302 de 1978 y 447 de 1984, o en los que modifiquen o sustituyan”.

son continuas, puesto que existen turnos de disponibilidad y todo el personal que labora se distribuye de tal manera que pueda dormir seis horas durante la noche en alojamientos acondicionados para el descanso...³⁸.

En relación con la dotación del EPC La Paz:

“Respecto a la dotación de vehículos y elementos de intendencia, como armamento, chalecos, munición entre otros, el INPEC los incluyó dentro del plan de necesidades para la vigencia 2014 a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, toda vez que por disposición del Decreto 5141 de 2011, esta unidad es la encargada de proveer al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario de todos los elementos requeridos para el funcionamiento; una vez la USPEC satisfaga las necesidades expuestas por la administración penitenciaria, se estará dotando a los establecimientos de acuerdo a las necesidades y a la disponibilidad o existencia”³⁹.

En relación con la solicitud de no recibir internos en el EPC La Paz, sostuvo que no se compadece con el artículo 2 de la Constitución, ya que impide a las autoridades judiciales y administrativas “*proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades*”, al permitir que aquellos ciudadanos objeto de medidas de aseguramiento o penas de prisión, no estén bajo el régimen penitenciario para asegurar su comparecencia a juicio o el cumplimiento de la pena. Además, que recluirlos en otros establecimientos, implica que se afecten los derechos fundamentales de los internos de esos centros, como consecuencia del hacinamiento generado “*al verse obligados a recibir un número de personas superior al que recibían hasta antes de ordenar no recibir reclusos en el EPC LA PAZ*”.

En otro orden de ideas, solicitó declarar improcedente la tutela por falta de legitimación por activa de los funcionarios públicos e internos del EPC La

³⁸ Folio 54 y reverso. Asimismo, señaló que la Dirección General del INPEC mediante Circular No. 0126 de 1997, impartió instrucciones sobre el cumplimiento de las horas laborales del personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional, dirigida a los directores de los establecimientos carcelarios, por medio de la cual los requiere para que hagan las coordinaciones pertinentes de tal forma que las remisiones se realicen con el personal que se encuentre disponible en cada turno, respetando que ningún funcionario labore más de 24 horas. Y complementó: “El Departamento Administrativo de la Función Pública, en concepto del 28 de enero de 2002, respecto de la jornada de trabajo para el personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional, establece que en atención al memorando del tres (3) de octubre de 1997, la Dirección General del INPEC imparte instrucciones para que el personal no labore más horas que correspondan al turno de servicio 24 horas, en razón de la naturaleza del servicio que cumplen...” (folio 54, reverso).

³⁹ Folio 54, reverso. A folios 80 al 83 obran oficios dirigidos por el Director General del INPEC a la Directora de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, del cuatro (04) de marzo de dos mil catorce (2014) y del treinta (30) de agosto de dos mil trece (2013), mediante los cuales se hace la solicitud de equipos, bienes y la renovación de permisos para porte de armas. Entre los elementos requeridos se enuncian: chalecos antibala, cartuchos de gas, aspersores de gas pimienta, munición de diferentes calibres, vehículos, equipos anti motín, equipos de comunicaciones, armamento, equipo de policía judicial, y equipo militar y de seguridad (chalecos blindados, escudos blindados, cascos y otros).

Paz, teniendo presente que el escrito de amparo solo cobija en aquellos casos en los que se identifican plenamente las personas a quienes se les están vulnerando los derechos, pues se trata de un mecanismo de carácter personal y unipersonal más no general.

2.3. *Respuesta de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios*⁴⁰. La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la USPEC, solicitó que se denieguen las pretensiones de la demanda en lo relacionado con la Unidad, toda vez que ha actuado para garantizar la dotación de elementos y mejorar las condiciones de habitabilidad de los internos del EPC La Paz de Itagüí, en el marco de sus competencias y del presupuesto que le ha sido asignado. Precisó:

“Frente a la dotación de bienes⁴¹: siguiendo [la metodología de los Decretos 4150 y 4151 de 2011] y atendiendo al presupuesto asignado a la USPEC, el INPEC priorizó la adquisición de los siguientes bienes: || a) CCTV \$700 millones. b) Equipos de detección de elementos prohibidos \$500 millones. c) Tecnología para Audiencias Virtuales \$150 millones. d) Bloqueadores \$3100. e) Chalecos antibala, aspersor pimienta \$1191 millones. f) Municiones, cartuchos \$331 millones. || Como se observa, varios de los elementos a los que se refiere el actor están contemplados dentro de los bienes que están siendo objeto de contratación por parte de la USPEC, como se muestra en el SECOP”.

“Frente a las condiciones de habitabilidad de los internos: || [...] || En particular, en el EPAMS CAS Itagüí, de acuerdo con la información suministrada por la Dirección de infraestructura, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, tiene asignado un presupuesto estimado de \$983.681.772, para contratar el mantenimiento general en el establecimiento. || De modo que la USPEC, en asocio con el INPEC, ha verificado las condiciones de habitabilidad de los internos del establecimiento de Itagüí, como lo pretende el actor y a partir de ello han adelantado las intervenciones más urgentes en materia de infraestructura que puedan atenderse con el limitado presupuesto asignado”⁴².

⁴⁰ La respuesta obra a folios 83 al 85.

⁴¹ De conformidad con el artículo 4 del Decreto 4150 de 2011, “Por el cual se crea la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - SPC, se determina su objeto y estructura”, la unidad “tiene como objeto gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de los servicios, la infraestructura y brindar el apoyo logístico y administrativo requeridos para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC”. Por su parte, de acuerdo al artículo 2, numeral 16, del Decreto 4151 de 2011, “Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, y se dictan otras disposiciones”, compete al INPEC “[d]eterminar las necesidades en materia de infraestructura, bienes y servicios para cumplir con sus objetivos y funciones, y requerir su suministro a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, SPC”.

⁴² Folio 84.

2.4. *Respuesta de la ARL Positiva Compañía de Seguros S.A.*⁴³. La apoderada judicial encargada del asunto, solicitó declarar improcedente la acción de tutela en contra de la administradora que representa. Allegó informe en donde se indica que dentro del plan anual de promoción y prevención, se encuentran estudios adelantados al EPC La Paz frente al personal administrativo, lo cual consta en el acta No. 0178 del dos (02) de mayo de dos mil trece (2013)⁴⁴, que da cuenta de la reunión realizada entre integrantes del COPASO, por parte del empleador, y el señor Carlos Espinosa, asesor de la compañía, para tratar temas relacionados con el personal de guardia, obteniendo compromisos para gestionar exámenes para trabajo seguro en alturas, oficiar al INPEC para alternar la actividad desarrollada por uno de los dragoneantes, realizar requerimiento a salud ocupacional para adquirir un colchón y una silla para dos dragoneantes, e informar sobre una capacitación. Afirmó que existen actas suscritas entre enero y marzo de dos mil catorce (2014), en relación con visitas adelantadas con el ánimo de llevar actividades de salud ocupacional para observar la seguridad y salud en el trabajo y evaluar el desempeño del comité y de las brigadas de emergencia, señalando que es evidente la participación de la aseguradora en temas de promoción y prevención en el EPC La Paz, por lo que no se ha vulnerado derecho fundamental alguno de los afiliados⁴⁵.

3. Decisión del juez de tutela de primera instancia

La Sala Tercera de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín mediante sentencia No. 089 del cinco (05) de agosto de dos mil catorce (2014)⁴⁶, negó por improcedente la tutela en los términos solicitados, pero exhortó a las accionadas para que cumplan con sus funciones en relación con el EPC La Paz; asimismo, a la Personería Municipal de Itagüí, la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia y la Procuraduría General de la Nación Regional Antioquia, para que adelanten de manera especial las labores de vigilancia y control de las gestiones y omisiones de las entidades tuteladas. En concreto, señaló:

“[Encuentra] la Sala de Decisión Laboral improcedente la Tutela en los términos solicitados, ya que de un lado, no se cumple el requisito de procedibilidad denominado *legitimación por activa* del accionante, frente a la representación de “*todos los funcionarios públicos e internos del Establecimiento Penitenciario y Carcelario*”, quedando solo su legitimación para actuar frente al Sindicato y sus asociados; quienes cuentan con otros medios de defensa judicial, para invocar la protección de los derechos que se

⁴³ La respuesta obra a folios 86 al 88.

⁴⁴ Folios 97 al 99.

⁴⁵ Con la respuesta se anexa fotocopia de las constancias de intervención del catorce (14) de noviembre y del veinte (20), veintiuno (21) y veintitrés (23) de agosto de dos mil trece (2013) (folios 89 al 92); del veintitrés (23) de enero de dos mil catorce (2014), con su respectiva acta (folios 93 al 96); y del nueve (09), diez (10) y once (11) de junio de dos mil catorce (2014) (folios 100 al 105).

⁴⁶ MP María Eugenia Gómez Velásquez, radicado 05-001-22-05-000-2014-00499-00 (folios 108 al 120).

consideren vulnerados⁴⁷. De otro lado, la H. Corte Constitucional tiene declarado que en la actualidad, persiste el *estado de cosas inconstitucional* que se presenta en las prisiones colombianas, descrito desde la Sentencia T-153 de 1998⁴⁸; siendo inviable un nuevo amparo en el mismo sentido, atendiendo al precedente vertical, de la H. Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Laboral.

“[...]

“No obstante, esta Sala de Decisión Laboral exhortará a las entidades accionadas para que continúen [...] ejecutando todas las medidas que sean necesarias, adelantando las gestiones presupuestales y administrativas pertinentes, tendientes a mejorar las condiciones humanas, laborales, de salubridad, así como locativas etc... en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz del Municipio de Itagüí, y al Ministerio Público, en cabeza de la Personería Municipal de Itagüí, la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia y la Procuraduría General de la Nación Regional Antioquia, para que en el marco de sus atribuciones constitucionales y legales, adelanten las labores de vigilancia y control de las gestiones y omisiones de las accionadas, con el objetivo de garantizar de manera efectiva los derechos tanto del personal que labora en la cárcel citada, como de los internos de la misma; aclarando que si bien las mencionadas entidades, no fueron vinculadas al trámite de la presente Acción Constitucional, de conformidad con sus propias funciones constitucionales, legales y reglamentarias, tienen la competencia y están llamadas a actuar

⁴⁷ Explicó el Tribunal: “[En] en presente caso, en el cual el accionante presenta reclamos relacionados con la jornada laboral de los funcionarios, aumento de la planta de personal de custodia, vigilancia y administrativos, dotación de equipos de defensa y seguridad, como vehículos, armamento, chalecos, escáner, detectores de metales, gases, equipos antimotines y capacitación; lo que se constituye en últimas en pedimentos de tipo laboral, propios de los conflictos colectivos de trabajo; encontrándonos con que los servidores afiliados a la Asociación Sindical de Servidores del Sistema Penitenciario y Carcelario – UTP–, actualmente cursan un proceso de negociación colectiva con el INPEC y el Gobierno Nacional, en el marco de la Ley 1709 de 2014, donde se analizan temas como: “...*garantías sindicales y laborales, estabilidad laborales para los compañeros administrativos vinculados en provisionalidad, nivelación, reclasificación salariales, prestacional y pensional, fortalecimiento de la planta de personal con incremento y reivindicaciones laborales...*”; adicionalmente, la organización sindical ha presentado pliego de solicitudes unificado, donde reclama el cumplimiento de los artículos 35 y 106 de la precitada Ley, pretendiendo el fortalecimiento del Sistema Penitenciario y Carcelario y la reivindicación de condiciones laborales de todos los trabajadores del INPEC, administrativos y Cuerpo de Custodia y Vigilancia, con las siguientes solicitudes: “...*Aumento del sobresueldo, reclasificación, nivelación salarial y prestacional, ajuste de planta de personal de los empleados administrativos y CCYV; estabilidad laboral amenazada para los empleados administrativos provisionales por la Convocatoria 250 de 2012; reconocimiento de primas y régimen especial de pensión para administrativos; modernización de las instalaciones y dotación de elementos en la sede central y los ERON; dotación de uniformes de acuerdo al manual de uniformes; protección a la mujer y la maternidad, bienestar, educación y capacitación, política de traslados sin disgregación familiar...*”. Por lo anterior, puede verse que los miembros de la Asociación Sindical, cuentan con medios ordinarios para presentar los reclamos esgrimidos en esta Tutela, los cuales están ejerciendo, encontrándose en proceso de negociación con el Gobierno Nacional; sin que se advierta la inminencia de un perjuicio irremediable, que haga necesaria la intervención de Juez Constitucional en este asunto” (folio 117, reverso).

⁴⁸ Tal como lo indicó en la sentencia T-815 de 2013 (MP Alberto Rojas Ríos).

y coordinar, para la superación de la actual situación en la que se encuentran los derechos fundamentales de los internos”⁴⁹.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Sala Primera es competente para revisar el fallo de tutela proferido dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico

Jhonnier Cifuentes Quintana, actuando en nombre y representación de la Asociación Sindical de Servidores Públicos del Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano –UTP–, Seccional Itagüí, interpuso acción de tutela contra el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC–, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC– y la ARL Positiva Compañía de Seguros S.A., solicitando el amparo de los derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana, a la igualdad, a la salud, al trabajo digno y en condiciones de higiene y seguridad adecuadas, y a un ambiente sano, de “*todos los funcionarios públicos e internos del Establecimiento Penitenciario y Carcelario LA PAZ, del municipio de Itagüí, incluido el personal de guardia y administrativo*”⁵⁰. En concreto, el reclamo constitucional se fundamentó en: (i) la escasez de funcionarios, tanto del personal de custodia y vigilancia como del personal administrativo, en relación con las actuales condiciones de hacinamiento del EPC La Paz; (ii) el incumplimiento de la jornada máxima laboral; (iii) las inadecuadas condiciones de seguridad del penal y de mantenimiento de las instalaciones (infraestructura y redes eléctricas, de acueducto y alcantarillado); (iv) la escasez en la dotación de elementos y la falta de re-entrenamiento del personal de custodia y vigilancia en técnicas penitenciarias y carcelarias, y (v) la desatención de la ARL Positiva Compañía de Seguros S.A. en lo que tiene que ver con la realización de programas de promoción de salud ocupacional y prevención de riesgos laborales.

De acuerdo con estos hechos, corresponde a la Sala Primera de Revisión resolver el siguiente problema jurídico: ¿vulneran el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC–, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC– y la ARL Positiva Compañía de Seguros S.A., los derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana, a la igualdad, a la salud, al trabajo digno y en condiciones de higiene y seguridad adecuadas, y a un ambiente sano, de “*todos los funcionarios públicos e internos del Establecimiento Penitenciario y Carcelario LA PAZ, del municipio de Itagüí, incluido el personal de guardia y administrativo*”, debido a las precarias

⁴⁹ Folios 112, 113, 118 (reverso) y 119.

⁵⁰ Folio 15.

condiciones que se ven en la obligación de soportar en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz del municipio de Itagüí, a pesar de que tal situación es un asunto estructural y generalizado en los centros penitenciarios y carcelarios del país?

Para desarrollar el anterior interrogante, la Sala procederá a (i) conceptualizar el Estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario colombiano; (ii) verificar la legitimación en la causa por activa en el presente asunto, y (iii) revisar el cumplimiento del principio de subsidiariedad. A continuación, resolverá el caso concreto.

3. Asunto previo. El estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario colombiano

3.1. Teniendo en cuenta que la asociación accionante solicitó en la demanda de tutela que se declare la existencia del estado de cosas inconstitucional en el EPC La Paz de Itagüí, la Sala hará una breve referencia al tema para efectos de explicar que no hay lugar a una declaración en tal sentido, debido a que el *estado de cosas contrario al orden constitucional en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país* subsiste, de conformidad con las consideraciones realizadas en las sentencias T-388 de 2013⁵¹ y T-815 de 2013⁵².

3.2. La Sala Tercera de Revisión mediante la *sentencia T-153 de 1998*⁵³, al estudiar las condiciones de reclusión de los internos en las cárceles nacionales La Modelo de Bogotá y Bellavista de Medellín, en especial las circunstancias de hacinamiento, declaró que la situación de los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país configuraba un *estado de cosas inconstitucional*, principalmente, debido a las condiciones de indignidad en que se encontraban las personas privadas de la libertad, e impartió órdenes de carácter general⁵⁴. El fin perseguido con la declaratoria de la existencia notoria de un estado de cosas inconstitucional, estaba dirigido a buscarle un remedio al sistema penitenciario y carcelario colombiano que venía ocasionando

⁵¹ MP María Victoria Calle Correa.

⁵² MP Alberto Rojas Ríos.

⁵³ MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵⁴ En la sentencia T-153 de 1998 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz) se dio respuesta a unas acciones de tutela acumuladas, interpuestas contra el INPEC y otros, por unos reclusos de la Cárcel Nacional de Bellavista, Medellín, y la Cárcel Nacional La Modelo, Bogotá, por estimar que las condiciones de hacinamiento que estaban obligados a padecer en dichos centros carcelarios vulneraban sus derechos humanos. La Sala Tercera de Revisión resolvió declarar y notificar la existencia de un estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario a las diferentes autoridades públicas; revocar las sentencias de instancia y en su lugar tutelar los derechos de los accionantes, y, finalmente, adoptar nueve órdenes adicionales dirigidas a las diferentes autoridades y entidades encargadas del sistema penitenciario y carcelario, entre ellas, diseñar un plan de construcción y refacción carcelaria tendente a garantizar a los reclusos condiciones de vida dignas en los penales, e implementarlo; un lugar especial para los miembros de la fuerza pública; separar a los sindicatos de los condenados; investigar la falta de presencia de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad en las cárceles de Bellavista, Medellín, y la Modelo, Bogotá, y adoptar medidas de protección urgentes mientras se toman las medidas de carácter estructural y permanente.

violaciones generales y sistemáticas de los derechos fundamentales de los reclusos, y que tenía su origen en un problema de naturaleza estructural que para ser solucionado exigía la acción mancomunada de distintas entidades del orden nacional, distrital, departamental y municipal. Desafortunadamente, estas consideraciones, casi diecisiete años después, mantienen su plena vigencia.

Precisó la citada sentencia:

“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 ha 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”⁵⁵.

Se estimó en dicha providencia, con fundamento en las impresiones obtenidas en las diligencias de inspección judicial, que las condiciones de las dos cárceles bajo examen *“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”*⁵⁶.

⁵⁵ Consideró la Sala de Revisión que las consecuencias que produce el hacinamiento no eran aceptables, y aún hoy no son aceptables, no solo por las condiciones insalubres, de máxima incomodidad y de irrespeto a la intimidad y la dignidad que conlleva, sino por la violencia y agresiones que tales circunstancias generan. Al respecto señaló la sentencia: “[...] 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” (negritas fuera de texto).

⁵⁶ En su momento la Sala constató que bajo el orden constitucional vigente eran claros y perentorios los mandatos jurídicos de protección para las personas privadas de la libertad, pero que todo ello no era más que “letra muerta” puesto que era manifiesto y evidente que en Colombia existía un estado de cosas contrario a la Constitución. Sostuvo: “La existencia notoria de un estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario. || 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 dicho fallo, la Sala Tercera de la Corporación planteó que si bien algunos derechos fundamentales de los reclusos son suspendidos o restringidos desde el momento en que estos 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 su cargo, más si se tiene en cuenta que la población reclusa se encuentra en una relación de *especial sujeción con el Estado*.

En efecto, la Corte ha explicado que la relación de especial sujeción con el Estado en la que se encuentran las personas privadas de la libertad produce importantes consecuencias jurídicas y un impacto evidente en los derechos fundamentales de estos sujetos. Por lo tanto, el Estado se encuentra en posición de garante respecto de las personas privadas de la libertad y, en esta medida, es su entera responsabilidad el cuidado de su vida, su salud y su integridad física y moral, así como procurarles las condiciones mínimas de existencia digna⁵⁷.

A modo de ejemplo, ha señalado la Corporación que los derechos a la libertad física, a la libre locomoción y los derechos políticos se encuentran suspendidos. Asimismo, derechos como la intimidad personal y familiar, y los derechos de 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 y la integridad personal, la dignidad, la igualdad, la libertad religiosa, el reconocimiento de la personalidad jurídica, la salud, el debido proceso y el derecho de petición, mantienen su incolumidad a pesar del encierro a que es sometido su titular⁵⁸.

Por las anteriores razones, la jurisprudencia constitucional ha mantenido una línea jurisprudencial que clasifica los derechos fundamentales de los internos en tres grupos⁵⁹:

“(i) aquellos **derechos suspendidos** como consecuencia lógica y directa de la pena impuesta, lo cual se justifica constitucional y legalmente por los fines de la sanción penal. Dentro de este grupo encontramos derechos como la libre locomoción, y los derechos

⁵⁷ Ver las sentencias T-153 de 1998 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz) y T-815 de 2013 (MP Alberto Rojas Ríos).

⁵⁸ Sobre el tema de los derechos de los reclusos ver, entre otras, las sentencias T-424 de 1992 (MP Fabio Morón Díaz), T-522 de 1992 (MP Alejandro Martínez Caballero), T-596 de 1992 (MP Ciro Angarita Barón), T-219 de 1993 (MP Antonio Barrera Carbonell), T-273 de 1993 (MP Carlos Gaviria Díaz), T-388 de 1993 (MP Hernando Herrera Vergara), T-437 de 1993 (MP Carlos Gaviria Díaz), T-420 de 1994 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz) y T-705 de 1996 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz). En la sentencia T-133 de 2006 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), la Sala Séptima de Revisión afirmó que “derechos fundamentales como la vida, la integridad personal, la dignidad, la igualdad, la libertad religiosa, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la salud, al debido proceso y el derecho de petición, se mantienen incólumes y, por ende, no pueden ser limitados en medida alguna”.

⁵⁹ Ver, entre otras, las sentencias T-424 de 1992 (MP Fabio Morón Díaz), T-596 de 1992 (Ciro Angarita Barón), T-023 de 2003 (MP Clara Inés Vargas Hernández), T-274 de 2008 (MP Jaime Araujo Rentería) y T-511 de 2009 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

políticos como el derecho al voto. **(ii) los derechos intocables** conformados por los derechos fundamentales de la persona privada de la libertad que se encuentran intactos, pues aquellos derivan directamente de la dignidad del ser humano, son ejemplo de éstos: los derechos a la vida y el derecho al debido proceso, y por último, **(iii) se encuentran los derechos restringidos o limitados** por la especial sujeción del interno al Estado y tienen sentido porque con ello se pretende contribuir al proceso de resocialización del condenado y garantizar la disciplina, seguridad y salubridad en las cárceles. Encontramos limitados los derechos a la intimidad personal y familiar, de reunión, de asociación, libre desarrollo de la personalidad, libertad de expresión, al trabajo y a la educación. Respecto de los derechos fundamentales de los reclusos que admiten restricción, es importante tener en cuenta que su limitación es constitucionalmente válida en la medida en que se ajuste a los principios de razonabilidad y proporcionalidad”⁶⁰.

3.3. A través de la *sentencia T-388 de 2013*⁶¹, en el marco de la revisión de varios expedientes de tutela acumulados, referentes a las violaciones de los derechos a la dignidad humana, a la vida en condiciones dignas, a la integridad personal, a la salud y a la reintegración social de personas privadas de la libertad en seis centros de reclusión del país⁶², y teniendo en cuenta que en todos los casos, se hacía referencia a la necesidad de tomar medidas adecuadas y necesarias, de manera urgente, para superar el estado de cosas en que se encuentra el sistema penitenciario y carcelario; la Sala Primera de Revisión precisó que *“el estado de cosas contrario al orden constitucional constatado en 1998 tiene relaciones y contactos con la situación vivida actualmente; pero se trata de estados de cosas inconstitucionales diferentes”*⁶³. Es así como aclaró que si bien existen parecidos y similitudes entre el estado de cosas de 1998 y el actual, se trata de contextos y supuestos fácticos diferentes. En este orden de ideas, aclaró, *“mientras en 1998 la situación era de abandono, en el momento actual no. La situación de hacinamiento que atraviesa el Sistema penitenciario y carcelario ha alcanzado niveles similares a los de aquella época, pero las causas que explican esta situación difieren en parte de las que fueron constatadas en la sentencia T-153 de 1998”*⁶⁴. Indicó que desde 1998 hasta el día de hoy, el Estado ha hecho importantes inversiones en la infraestructura carcelaria, a través de planes que, adecuados a las necesidades de aquel momento, permitían pensar que la situación de hacinamiento sería superada en el año 2010. Sin embargo, pese al enorme esfuerzo presupuestal que se ha hecho estos últimos años para mejorar la infraestructura existente y crear nuevos

⁶⁰ Sentencia T-511 de 2009 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

⁶¹ MP María Victoria Calle Correa.

⁶² Las cárceles de Cúcuta, la Tramacúa de Valledupar, la Modelo de Bogotá, Bellavista de Medellín, San Isidro de Popayán y la de Barrancabermeja.

⁶³ Págs. 12 y 13 de la sentencia T-388 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa).

⁶⁴ Pág. 408 de la sentencia T-388 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa).

cupos, en la actualidad se ha regresado a los niveles dramáticos de aquellos años en que se produjo la sentencia T-153 de 1998.

En tal medida, sostuvo la Sala, que no compete a la Corte Constitucional reabrir el cumplimiento de la sentencia T-153 de 1998 que analizó un determinado momento del sistema, sino observar su situación actual y determinar si se encuentra, nuevamente, en un estado de cosas contrario al orden constitucional vigente⁶⁵. Concluyó:

“El sistema penitenciario y carcelario de Colombia se encuentra, nuevamente, en un estado de cosas que es contrario a la Constitución vigente. Los establecimientos penitenciarios y carcelarios en el País se encuentran en una situación de crisis estructural. No se trata de ausencia de avances o de acciones por parte de las autoridades, puesto que, como se evidenciará, éstas han realizado acciones encaminadas a solventar el estado de cosas inconstitucional evidenciado por la jurisprudencia constitucional en 1998. De hecho, es en gran parte gracias a tales acciones de política pública que la Corte Constitucional entendió superado tal estado de cosas vivido al final del siglo XX. Sin embargo, la evidencia fáctica aportada a cada uno de los nueve expedientes, así como la información que es de público conocimiento, evidencia que, nuevamente, el sistema penitenciario y carcelario colombiano se encuentra en un estado de cosas contrario al orden constitucional vigente de manera grosera, que conlleva un desconocimiento de la dignidad humana, principio fundante de un estado social de derecho. En otras palabras, el sistema penitenciario y carcelario actual es incompatible con un estado social y democrático de derecho”⁶⁶.

3.4. Mediante la *sentencia T-815 de 2013*⁶⁷, correspondió a la Sala Octava de Revisión determinar si las condiciones de reclusión en las cuales se encontraban detenidos los accionantes, cumplían con los estándares necesarios

⁶⁵ Es importante aclarar que mediante auto 041 de 2011 (MP María Victoria Calle Correa), la Sala Primera de Revisión resolvió negar la solicitud de abrir un incidente de desacato con ocasión de las órdenes impartidas en la sentencia T-153 de 1998. En esa oportunidad consideró que “los hechos a los cuales se hace referencia ahora, no tienen la misma causa y dimensión de la situación analizada por la Corte Constitucional en el año 1998”.

⁶⁶ Pág. 131 de la sentencia T-388 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa). Agregó: “En síntesis, el Sistema penitenciario y carcelario se encuentra nuevamente en un estado de cosas inconstitucional por cuanto (i) los derechos constitucionales de las personas privadas de la libertad son violados de manera masiva y generalizada; (ii) las obligaciones de respeto, protección y garantía, derivadas de tales derechos, han sido incumplidas de forma prolongada; (iii) el Sistema ha institucionalizado prácticas claramente inconstitucionales, dentro de su funcionamiento cotidiano; (iv) hay una ausencia notoria de medidas legislativas, administrativas y presupuestales que se requieren con urgencia; (v) la solución de los problemas estructurales compromete la intervención de varias entidades, que deben realizar acciones complejas y coordinadas; y, finalmente, (vi) si todas las personas privadas de la libertad que se ven enfrentadas al mismo estado de cosas presentaran acciones de tutela (u otros mecanismos de defensa de sus derechos), tal como lo hicieron los accionantes de las tutelas acumuladas en esta oportunidad, el sistema judicial se congestionaría aún más de lo que está ocurriendo” (pág. 140 *ibíd.*).

⁶⁷ MP. Alberto Rojas Ríos.

y mínimos de dignidad humana para garantizar los derechos fundamentales presuntamente violados a la salud, a la intimidad, a la integridad física y/o psicológica y a la igualdad⁶⁸.

En esa ocasión, la Sala de Revisión señaló que el estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario colombiano, “*se mantiene plenamente vigente debido a que persisten los problemas estructurales objeto de declaración en el año de 1998*”, y reiteró el compromiso que tiene el Gobierno Nacional por conducto del Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Hacienda, el Departamento de Planeación Nacional, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC– y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC–, de evitar la prolongada y continua vulneración de derechos fundamentales de los reclusos, sin excusarse en la carencia de recursos, ya que el Estado termina siendo el principal responsable de proporcionar las condiciones básicas para la vida digna de una persona reclusa a su cargo en un establecimiento carcelario, máxime cuando (i) la dignidad humana como derecho se conserva intocable y sin limitaciones de ningún orden o circunstancia y (ii) las restricciones impuestas a las personas privadas de la libertad están limitadas a un estricto criterio de necesidad y proporcionalidad.

3.5. En razón de lo anterior, y teniendo presente que el estado de cosas contrario al orden constitucional en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país, es reconocido en la actualidad por la Corporación debido a unas condiciones que aún hoy persisten, la Sala Primera de Revisión considera que no hay lugar a reiterar para el caso particular del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz de Itagüí, dicho estado de cosas.

4. Legitimación en causa por activa en la acción de tutela

4.1. De conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, mediante la acción de tutela cualquier persona, por sí misma o por quien actúe en su nombre, puede reclamar la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando resulten vulnerados o amenazados. Dicha norma es reiterada en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, en el cual también se contempló la posibilidad de la agencia de derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia

⁶⁸ El fallo resolvió la tutela interpuesta por unos reclusos contra el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Bogotá La Picota y el INPEC, por considerar afectados sus derechos fundamentales debido a la implementación de unas medidas restrictivas en relación con las visitas. La Sala Octava de Revisión, luego de conceder el amparo de los derechos fundamentales a la vida digna, a la intimidad, al agua, a la salud, a la integridad física y psicológica, y al buen trato a favor de los accionantes, entre otras medidas, ordenó al Ministerio de Hacienda, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Departamento Nacional de Planeación y al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC– que en la vigencia presupuestal subsiguiente a la notificación de la providencia, se realicen las gestiones administrativas y apropiaciones presupuestales necesarias para iniciar las obras de infraestructura requeridas con el fin de que las visitas conyugales o íntimas se practiquen en condiciones dignas en el Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá –COMEB PICOTA–.

defensa. En este evento, el tercero que agencia derechos ajenos deberá manifestarlo en la solicitud.

Si bien en principio la legitimación en la causa por activa en los procesos de amparo se predica de los titulares de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados, a partir de las normas de la Constitución y del Decreto 2591 de 1991, la Corporación ha entendido que el ordenamiento jurídico colombiano permite cuatro posibilidades para la promoción de la acción de tutela, a saber: (i) la del ejercicio directo de la acción; (ii) la de su ejercicio por medio de representantes legales (caso, por ejemplo, de los niños, las niñas y los adolescentes, las personas con discapacidad mental, los interdictos y las personas jurídicas); (iii) la de su ejercicio por medio de apoderado judicial (caso en el cual el apoderado debe ostentar la condición de abogado titulado y a la solicitud de amparo debe anexar el poder especial para el caso o en su defecto el poder general respectivo), y (iv) la del ejercicio por medio de agente oficioso⁶⁹.

4.2. En el caso que actualmente ocupa a la Sala, el señor Jhonniier Cifuentes Quintana, actuando en nombre y representación de la Asociación Sindical de Servidores Públicos del Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano – UTP–, Seccional Itagüí, interpuso acción de tutela contra el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC–, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC– y la ARL Positiva Compañía de Seguros S.A., solicitando el amparo de los derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana, a la igualdad, a la salud, al trabajo digno y en condiciones de higiene y seguridad adecuadas, y a un ambiente sano, de “*todos los funcionarios públicos e internos del Establecimiento Penitenciario y Carcelario LA PAZ, del municipio de Itagüí, incluido el personal de guardia y administrativo*”⁷⁰.

Si bien el señor Cifuentes Quintana está legitimado en la causa en la presente acción de tutela para actuar en representación de la Asociación Sindical de Servidores Públicos del Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano – UTP–, Seccional Itagüí, en razón de cargo de presidente que desempeña⁷¹, no tiene legitimación para actuar en nombre y/o representación de los funcionarios del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz, del municipio de Itagüí, Antioquia, que no pertenecen a dicha organización sindical, entre ellos, el personal de custodia y vigilancia y el personal administrativo, ni de los reclusos, toda vez que no acredita su condición de apoderado judicial ni actúa como agente oficioso.

⁶⁹ Ver sentencia T-531 de 2002 (MP. Eduardo Montealegre Lynett).

⁷⁰ Folio 15.

⁷¹ A folios 34 y 35 del cuaderno principal obra constancia de depósito de los cambios de la junta subdirectiva de la seccional Itagüí de la organización sindical Asociación Sindical Unitaria de Servidores Públicos del Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano “UTP”, del cuatro (04) de mayo de dos mil trece (2013), suscrita por la inspectora de trabajo de la Dirección Territorial del Antioquia del Ministerio del Trabajo. En dicho documento aparece en el cargo de presidente Jhonniier Cifuentes Quintana, identificado con la cédula de ciudadanía 9.856.789.

4.3. Teniendo en cuenta lo anterior, para efectos de continuar con el estudio de los requisitos de forma que deberán ser satisfechos en el trámite de tutela para dar paso al análisis de fondo, esta Sala entiende que la solicitud de amparo va encaminada a la protección de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados de los funcionarios que trabajan en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz, del municipio de Itagüí, Antioquia, y que hacen parte de la Asociación Sindical de Servidores Públicos del Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano –UTP–, Seccional Itagüí.

4.4. Sin embargo, como la Sala Primera de Revisión lo reconoció en la sentencia T-388 de 2013⁷², la existencia de un estado de cosas inconstitucional *“implica una carga de actuación y de protección distinta para el juez de tutela, frente a lo que normalmente tiene el deber de hacer”*, entendiendo que, en principio, *“el juez está llamado a considerar las violaciones concretas y específicas que le son sometidas a su conocimiento por las partes y a tomar medidas de solución al respecto”*. Así las cosas, se ha reconocido desde tiempo atrás⁷³ que ante un estado de cosas en el que se comprometa la garantía del goce efectivo de los derechos fundamentales, en donde en ocasiones no es un hecho o un acto la causa de la violación o la amenaza, sino todo un *estado de cosas* que es contrario al orden constitucional vigente, es decir, una situación estructural que no se supera por la acción concreta y específica de una entidad o institución específica, *“las órdenes que se impartan deben estar orientadas, precisamente, a superar ese ‘estado de cosas’ y a transformarlo, para lograr tener un nuevo estado de cosas, pero ahora sí compatible con la Constitución”*⁷⁴.

4.5. En atención a lo anterior, la Sala considera pertinente declarar que los efectos de la presente sentencia no se restrinjan a los trabajadores afiliados a la Asociación Sindical de Servidores Públicos del Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano –UTP–, Seccional Itagüí, sino que sus efectos se extiendan a todo el personal de custodia y vigilancia y al personal administrativo del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz de Itagüí, por encontrarse en las mismas circunstancias de los funcionarios pertenecientes a la asociación accionante⁷⁵.

⁷² MP. María Victoria Calle Correa.

⁷³ Ver la sentencia la sentencia SU-559 de 1997 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), a través de la cual se reconocieron derechos laborales y prestacionales de los docentes.

⁷⁴ Sentencia T-388 de 2013 (MP. María Victoria Calle Correa).

⁷⁵ Sobre la extensión de los efectos de las sentencias de tutela proferidas por la Corte Constitucional ver la sentencia SU-1023 de 2001 (MP Jaime Córdoba Triviño). La Corporación en esa oportunidad le dio efectos *inter comunis* a su decisión, tras constatar que *“todos los pensionados pertenecen a una comunidad, en situaciones de igualdad de participación, y con el fin de evitar entre ellos desequilibrios injustificados”*. Preciso: *“hay eventos excepcionales en los cuales los límites de la vulneración deben fijarse en consideración tanto del derecho fundamental del tutelante como del derecho fundamental de quienes no han acudido a la tutela, siempre y cuando se evidencie la necesidad de evitar que la protección de derechos fundamentales del accionante se realice paradójicamente en detrimento de derechos igualmente fundamentales de terceros que se encuentran en condiciones comunes a las de aquel frente a la autoridad o particular accionado”*. En la sentencia T-088 de 2011 (MP Luis Ernesto Vargas Silva) fueron precisados los requisitos para dictar fallos con efectos *inter comunis*, en los siguientes términos: *“(i) que la protección de los derechos fundamentales de los peticionarios atente o amenace con*

Esta Corporación ha señalado que “*los efectos inter comunis pueden definirse como aquellos efectos de un fallo de tutela que de manera excepcional se extienden a situaciones concretas de personas que, aun cuando no promovieron el amparo constitucional, se encuentran igualmente afectadas por la situación de hecho o de derecho que lo motivó, producto del actuar de una misma autoridad o particular, justificado en la necesidad de dar a todos los miembros de una misma comunidad un trato igualitario y uniforme que asegure el goce efectivo de sus derechos fundamentales*”⁷⁶.

Este efecto, que ha sido establecido en diferentes decisiones⁷⁷, encuentra fundamento no solo en la posibilidad de esta Corporación de determinar el alcance de sus decisiones de manera tal que se maximice la protección de los derechos fundamentales afectados o en riesgo de afectación, sino también en la necesidad de asegurar el amparo del derecho a la igualdad de aquellos sujetos que, encontrándose en la misma situación, no han obtenido la protección de sus derechos constitucionales.

Para la Sala el efecto *inter comunis* en este caso concreto es procedente, porque a partir de la prueba documental analizada en sede de Revisión pudo comprobarse que todos los funcionarios del EPC La Paz de Itagüí se encuentran en las condiciones objetivas descritas por el representante de la asociación accionante, de manera que no existe una razón válida para desconocer derechos fundamentales presuntamente vulnerados, como la vida, la dignidad humana, la igualdad, la salud, el trabajo digno y en condiciones de higiene y seguridad adecuadas, y un ambiente sano, de quienes laboran en dicho establecimiento de reclusión pero no pertenecen a la Asociación Sindical de Servidores Públicos del Sistema Penitenciario y Carcelario

atentar contra los derechos fundamentales de los no tutelantes; (ii) que quienes no acudieron a la acción de tutela y los accionantes se encuentren en condiciones objetivas similares; y (iii) que con la adopción de este tipo de fallo se cumplan fines constitucionales relevantes tales como el goce efectivo de los derechos de la comunidad y el acceso a la tutela judicial efectiva”.

⁷⁶ Sentencia T-213A de 2011 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

⁷⁷ El efecto *inter comunis* ha sido utilizado por diferentes salas de decisión en materia de: protección especial a los pensionados en la sentencia SU-1023 de 2001 (MP Jaime Córdoba Triviño), y a la madre o al padre cabeza de familia en las sentencias T-592 de 2006 (MP Jaime Araujo Rentería) y T-098 de 2009 (MP Clara Inés Vargas Hernández); derecho a la seguridad social de los trabajadores en la sentencia T-451 de 2009 (MP Juan Carlos Henao Pérez); libertad de asociación sindical en la sentencia T-938 de 2011 (MP Nilson Pinilla Pinilla); derecho a la educación en la sentencia T-698 de 2010 (MP Juan Carlos Henao Pérez); concurso público de méritos en la T-213A de 2011 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo); derecho al saneamiento básico de aguas residuales en la sentencia T-707 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva); derecho a vivienda digna en las sentencias T-047 de 2011 (MP María Victoria Calle Correa), T-284A de 2012 (MP María Victoria Calle Correa), T-098 de 2012 (MP Mauricio González Cuervo), T-047 de 2011 (MP María Victoria Calle Correa), T-907 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa) y T-689 de 2013 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub); derechos de las víctimas de desplazamiento forzado en las sentencias T-946 de 2011 (MP María Victoria Calle Correa), SU-254 de 2013 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), T-239 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa), T-370 de 2013 (MP Jorge Iván Palacio Palacio) y T-465 de 2013 (MP Luis Ernesto Vargas Silva); derechos a la seguridad social y al mínimo vital de usuarios del régimen de prima media en las sentencias T-441 de 2013 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y T-556 de 2013 (Luis Guillermo Guerrero Pérez); derechos de personas afectadas por desastres naturales en las sentencias T-648 de 2013 (MP Mauricio González Cuervo) y T-696 de 2013 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), entre otros aspectos.

Colombiano –UTP–, Seccional Itagüí. Lo contrario, podría constituir una violación al derecho a la igualdad.

5. La procedencia de la acción de tutela. Verificación del cumplimiento del principio de subsidiariedad

5.1. De acuerdo con reiterada y uniforme jurisprudencia de esta Corporación⁷⁸, en armonía con lo dispuesto por los artículos 86 de la Carta Política y 6 del Decreto 2591 de 1992, la acción de tutela es un mecanismo judicial para la protección inmediata de los derechos fundamentales, de carácter *subsidiario*. Esta procede siempre que en el ordenamiento jurídico no exista otra acción idónea y eficaz para la tutela judicial de estos derechos.

5.2. La Corporación ha reiterado que no siempre el juez de tutela es el primer llamado a proteger los derechos constitucionales, toda vez que su competencia es subsidiaria y residual, es decir procede siempre que no exista otro medio de defensa judicial de comprobada eficacia, para que cese inmediatamente la vulneración. Sobre el particular, en la sentencia T-753 de 2006⁷⁹ la Sala Novena de Revisión precisó:

“Frente a la necesidad de preservar el principio de subsidiariedad de la acción de tutela,⁸⁰ se ha sostenido que aquella es improcedente si quien ha tenido a su disposición las vías judiciales ordinarias de defensa, no las utiliza ni oportuna ni adecuadamente, acudiendo en su lugar a la acción constitucional. Ello por cuanto que, a la luz de la jurisprudencia pertinente, los recursos judiciales ordinarios son verdaderas herramientas de protección de los derechos fundamentales, por lo que deben usarse oportunamente para garantizar su vigencia, so pena de convertir en improcedente el mecanismo subsidiario que ofrece el artículo 86 superior”.

Entendida de otra manera, la acción de tutela se convertiría en un escenario de debate y decisión de litigios, y no de protección de los derechos fundamentales. Al respecto, en la sentencia T-406 de 2005⁸¹, la Sala Cuarta de Revisión indicó:

⁷⁸ Consultar las sentencias T-712 de 2004 (MP Rodrigo Uprimny Yépez), T-972 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño), T-222 de 2006 (MP Clara Inés Vargas Hernández), T-580 de 2006 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-304 de 2007 (MP Jaime Araujo Rentería), T-595 de 2007 (MP Jaime Córdoba Triviño), T-059 de 2009 (MP Jaime Araujo Rentería), T-354 de 2010 (MP Mauricio González Cuervo), T-177 de 2011 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), entre otras.

⁷⁹ MP Clara Inés Vargas Hernández.

⁸⁰ Respecto a la naturaleza subsidiaria de la acción de tutela, la Sala Octava de Revisión en sentencia T-1222 de 2001 (MP Álvaro Tafur Galvis), señaló: “[...] el desconocimiento del principio de subsidiariedad que rige la acción de tutela implica necesariamente la desarticulación del sistema jurídico. La garantía de los derechos fundamentales está encomendada en primer término al juez ordinario y solo en caso de que no exista la posibilidad de acudir a él, cuando no se pueda calificar de idóneo, vistas las circunstancias del caso concreto, o cuando se vislumbre la ocurrencia de un perjuicio irremediable, es que el juez constitucional está llamado a otorgar la protección invocada. Si no se dan estas circunstancias, el juez constitucional no puede intervenir”. Cita original de la sentencia.

⁸¹ MP Jaime Córdoba Triviño.

“Según esta exigencia, entonces, si existen otros medios de defensa judicial, se debe recurrir a ellos pues de lo contrario la acción de tutela dejaría de ser un mecanismo de defensa de los derechos fundamentales y se convertiría en un recurso expedito para vaciar la competencia ordinaria de los jueces y tribunales. De igual manera, de perderse de vista el carácter subsidiario de la tutela, el juez constitucional, en este ámbito, no circunscribiría su obrar a la protección de los derechos fundamentales sino que se convertiría en una instancia de decisión de conflictos legales. Nótese cómo de desconocerse el carácter subsidiario de la acción de tutela se distorsionaría la índole que le asignó el constituyente y se deslegitimaría la función del juez de amparo”.

5.3. Puntualizando, se puede indicar que, de acuerdo con el principio de subsidiariedad de la acción de tutela, esta resulta improcedente cuando es utilizada como mecanismo alternativo de los medios judiciales ordinarios o extraordinarios de defensa previstos por la ley. Sin embargo, en los casos en que existan medios judiciales de protección al alcance del actor, la acción de tutela será procedente si el juez constitucional logra determinar que: (i) los mecanismos y recursos ordinarios de defensa no son suficientemente idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados; (ii) se requiere el amparo constitucional como mecanismo transitorio, pues, de lo contrario, el actor se vería frente a la ocurrencia inminente de un perjuicio irremediable frente a sus derechos fundamentales, y, (iii) el titular de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados es sujeto de especial protección constitucional.

La jurisprudencia constitucional⁸² en relación con el perjuicio irremediable precisó que debe ser *inminente*, esto es, que amenaza o está por suceder prontamente; que las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser *urgentes*; que no basta cualquier perjuicio, pues se requiere que este sea *grave*, lo que equivale a una gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona, y, finalmente, que la urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea *impostergable*, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad.

⁸² Ver, entre otras, las sentencias T-954 de 2005 (MP Alfredo Beltrán Sierra); T-1146 de 2005 (MP Jaime Araujo Rentería); T-978 de 2006 (MP Rodrigo Escobar Gil); T-1017 de 2006 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra); T-262 de 2007 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra); T-889 de 2007 (MP Humberto Antonio Sierra Porto); T-409 de 2008 (MP Jaime Araujo Rentería); T-629 de 2008 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo); T-147 de 2009 (Nilson Pinilla Pinilla); T-809 de 2009 (MP Juan Carlos Henao Pérez); T-860 de 2009 (MP Jorge Iván Palacio Palacio); T-136 de 2010 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo); T-331 de 2010 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), y T-660 de 2010 (MP Jorge Iván Palacio Palacio). En dichas providencias la Corte declaró la improcedencia de la acción de tutela por la no ocurrencia de un perjuicio irremediable.

5.4. Vistas las anteriores consideraciones generales acerca de la procedencia de la acción de tutela, pasa la Sala a examinar este aspecto en el caso planteado por la asociación accionante.

Como ya fue señalado en los antecedentes, la Sala Tercera de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín mediante sentencia No. 089 del cinco (05) de agosto de dos mil catorce (2014)⁸³, negó por improcedente la tutela en los términos solicitados, por encontrar incumplido el requisito de subsidiaridad, toda vez que la Asociación Sindical de Servidores del Sistema Penitenciario y Carcelario “UTP”, actualmente cursa un proceso de negociación colectiva con el INPEC y el Gobierno Nacional, en el marco de la Ley 1709 de 2014⁸⁴. En este orden de ideas, entendió el Tribunal que el Sindicato y sus asociados cuentan con medios ordinarios para presentar los reclamos esgrimidos en la solicitud de amparo, los cuales se están ejerciendo en la actualidad⁸⁵. Además de lo anterior, no advirtió la inminencia de un perjuicio irremediable que haga necesaria la intervención de juez constitucional.

5.5. Diferentes salas de revisión de la Corporación han señalado que el derecho a la *negociación colectiva* para regular las relaciones laborales, se hace efectivo y adquiere vigencia y operatividad, a través de la celebración de acuerdos y convenios de trabajo, denominados en nuestra legislación pactos colectivos o convenciones colectivas de trabajo, que constituyen los mecanismos ideados, además de la concertación, para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo (artículos 53, inciso final, 55 y 56, inciso final, C.P.)⁸⁶.

La negociación colectiva de trabajo es la discusión del pliego de peticiones previamente presentado por el sindicato en nombre de los trabajadores, que se lleva a cabo entre el empleador (público o privado) y el sindicato, por intermedio de sus respectivas comisiones negociadoras, para buscar la construcción de un acuerdo denominado pacto colectivo o convención colectiva de trabajo, según sea el caso, que contendrá un marco de normas y beneficios que regirán y regularán las relaciones laborales entre la

⁸³ MP María Eugenia Gómez Velásquez, radicado 05-001-22-05-000-2014-00499-00 (folios 108 al 120).

⁸⁴ Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones.

⁸⁵ Explicó el Tribunal: “[En] en presente caso, en el cual el accionante presenta reclamos relacionados con la jornada laboral de los funcionarios, aumento de la planta de personal de custodia, vigilancia y administrativos, dotación de equipos de defensa y seguridad, como vehículos, armamento, chalecos, escáner, detectores de metales, gases, equipos antimotines y capacitación; lo que se constituye en últimas en pedimentos de tipo laboral, propios de los conflictos colectivos de trabajo; encontrándonos con que los servidores afiliados a la Asociación Sindical de Servidores del Sistema Penitenciario y Carcelario “UTP”, actualmente cursan un proceso de negociación colectiva con el INPEC y el Gobierno Nacional, en el marco de la Ley 1709 de 2014, donde se analizan temas como: “...*garantías sindicales y laborales, estabilidad laborales para los compañeros administrativos vinculados en provisionalidad, nivelación, reclasificación salariales, prestacional y pensional, fortalecimiento de la planta de personal con incremento y reivindicaciones laborales...*” (folio 117, reverso).

⁸⁶ Ver, entre otras, las sentencias C-009 de 1994 (MP Antonio Barrera Carbonell) y C-1050 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

institución/empresa y sus trabajadores, fundado en los derechos y las prerrogativas establecidos en la ley laboral colombiana. Entonces, este proceso de negociación colectiva y concertación que se lleva a cabo sobre el pliego de peticiones, constituye una fase previa que puede concluir en la celebración de un acuerdo o, en caso de desacuerdo, en la declaratoria de huelga o en el sometimiento de las diferencias a la decisión de un tribunal de arbitramento⁸⁷. De lo anterior se concluye que la negociación colectiva no es un mecanismo de defensa judicial.

5.6. Efectivamente, una vez consultada la página web de la Asociación Sindical de Servidores Públicos del Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano –UTP–, se encontraron evidencias del acercamiento que se está dando en la actualidad entre las organizaciones sindicales del INPEC y el Gobierno Nacional⁸⁸.

En un comunicado dirigido a la opinión pública y a los servidores del INPEC, suscrito el diez (10) de enero de dos mil quince (2015) por los representantes de la Unión de Trabajadores Penitenciarios –UTP–, el Sindicato de Empleados Unidos Penitenciarios –SEUP– y la Federación Colombiana de Trabajadores del Sistema penitenciario y Carcelario –FECOSPEC–, se informó que se obtuvo *“la firma y consecución de un ACUERDO LABORAL, rubricado por cuatro Ministros del Gobierno Nacional, que condensan las más sentidas exigencias del Personal Administrativo y de Guardia Penitenciaria”*. Asimismo, que *“se firma un compromiso inequívoco del Gobierno Nacional de instalar y adelantar la discusión de una Agenda Laboral a partir del 15 de marzo del año en curso”*⁸⁹. En relación con este último punto, se informa que en la mesa técnica se espera discutir temas de especial interés como *“la Prima de Riesgo para el Personal Administrativo, la Jornada suplementaria o aumento del sobresueldo para los miembros de Custodia y Vigilancia, la pensión para quienes ingresaron posterior al año 2003 en igualdad de requisitos, el incremento del convenio de auxiliares bachilleres y el incremento de la planta de personal que permita subsanar el déficit de personal de Custodia y Vigilancia y Empleados Administrativos”*⁹⁰, además de

⁸⁷ Señala el inciso 1º del artículo 444 del Código Sustantivo del trabajo: “DECISION DE LOS TRABAJADORES. Artículo modificado por el artículo 61 de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente: Concluida la etapa de arreglo directo sin que las partes hubieren logrado un acuerdo total sobre el diferendo laboral, los trabajadores podrán optar por la declaratoria de huelga o por someter sus diferencias a la decisión de un Tribunal de Arbitramento”.

⁸⁸ En este punto, es importante hacer una distinción entre el criterio probatorio y la fuente de información, para efectos de aclarar que la introducción al expediente de una prueba no aportada por las partes se hace porque es de público conocimiento (criterio probatorio); y se sabe que es de público conocimiento, porque está publicado en la página web de la asociación sindical, que es un medio de información para el público en general, al cual tiene acceso cualquier persona (fuente de información).

⁸⁹ El comunicado está disponible en <http://www.utpcolombia.org/Documentos/2015/Enero/Comunicado%20a%20la%20Opinion%20publica%20y%20servidores%20del%20INPEC.pdf> (febrero de 2015).

⁹⁰ Comunicado de las organizaciones sindicales del INPEC del diez (10) de enero de dos mil quince (2015). *Ibidem*.

la visibilización de temas como la dotación, ampliación y construcción de nuevos ERON⁹¹.

En otro comunicado fechado el dieciséis (16) de enero de dos mil quince (2015), la Confederación General del Trabajo –CGT–, la Federación de Trabajadores del Estado –UTRADEC– y la Unión de Trabajadores Penitenciarios –UTP–, *“presentan el Acuerdo N° 000001 del 15 de Enero de 2015, donde se modifica el presupuesto de funcionamiento del INPEC, y se apropian \$12.700.000.000 de pesos, como reivindicación salarial para el personal de Custodia y Vigilancia y Personal Administrativo del INPEC, sin perjuicio del aumento anual del sector público estatal”*⁹².

Mediante el Acuerdo No. 000001 del quince (15) de enero de dos mil quince (2015), emanado del Consejo Directivo del INPEC, y aprobado por la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se realiza un traslado de recursos presupuestales para disponer de las apropiaciones necesarias para garantizar el cumplimiento del Acuerdo Laboral celebrado entre el Gobierno Nacional y los Sindicatos del INPEC, por la suma de doce mil setecientos millones de pesos, bajo las siguientes consideraciones:

“El Decreto 2710 de diciembre 26 de 2014, “Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2015, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos”, apropió en el Presupuesto de Funcionamiento de la SECCIÓN 1208 –INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO –INPEC, la suma de Novecientos catorce mil trescientos cuarenta y ocho millones doscientos setenta y siete mil ciento nueve pesos (\$914.348.277.109) moneda legal.

“El Gobierno Nacional firmó un Acuerdo Laboral con los Sindicatos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC– y en su numeral primero determinó:

‘PRIMERO. “El Gobierno Nacional, procederá, mediante acto administrativo, que expedirá antes del 16 de enero, a destinar los \$12.700.000.000 exclusivamente a efectuar un incremento porcentual al SOBRESUELDO que devengan los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia del INPEC, monto acordado con las organizaciones sindicales firmantes. Sin perjuicio del aumento salarial que se fija anualmente para los servidores públicos del estado, en lo que tiene que ver con esta erogación. De la suma

⁹¹ Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional.

⁹² El comunicado está disponible en [http://www.utpcolombia.org/Documentos/2015/Enero/COMUNICADO%20CUMPLIENDOLE A LOS TRABAJADORES DEL INPEC.pdf](http://www.utpcolombia.org/Documentos/2015/Enero/COMUNICADO%20CUMPLIENDOLE%20A%20LOS%20TRABAJADORES%20DEL%20INPEC.pdf) (febrero de 2015). En dicho documento se encuentra anexo el Acuerdo No. 000001 del quince (15) de enero de dos mil quince (2015), “Por el cual se efectúa una modificación en el Presupuesto de Funcionamiento del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC– para la Vigencia Fiscal de 2015”, emanado del Consejo Directivo del INPEC.

indicada, se acordará un porcentaje para el personal administrativo’.

“Se hace necesario trasladar recursos presupuestales para disponer de las apropiaciones que permitan garantizar el cumplimiento del Acuerdo Laboral entre el Gobierno Nacional y los Sindicatos del INPEC, en lo relacionado con el numeral primero de dicho acuerdo”.

5.7. Puede observarse que los instrumentos de negociación colectiva que vienen utilizando las organizaciones sindicales del INPEC, entre ellas, la UTP, son mecanismos de naturaleza sustancial, no judicial, tendientes a la solución de los conflictos laborales que en la actualidad se presentan en diferentes establecimientos penitenciarios y carcelarios del país, y que están relacionados con la mejora de las actuales condiciones laborales. Mal podría concluirse que ante la puesta en marcha de las herramientas propias del derecho laboral colectivo, la posibilidad de la acción de tutela se vea truncada para la protección de los derechos fundamentales y los principios mínimos en materia laboral definidos en la Carta Política (arts. 25 y 53), que se consideren vulnerados o amenazados en razón de unas condiciones de trabajo específicas que se presentan en un establecimiento penitenciario y carcelario en concreto. Lo que si está en la obligación de hacer el juez constitucional, es perfilar el sentido de la protección en atención a las acciones u omisiones de las autoridades públicas que verdaderamente amenacen o vulneren derechos constitucionales fundamentales, de tal forma que se cumpla con el cometido de procurar su protección inmediata.

6. Las actuales condiciones laborales que están obligados a soportar los funcionarios del EPC La Paz, incluidos el personal de custodia y vigilancia y el personal administrativo, vulneran el derecho fundamental al trabajo en condiciones dignas y justas

6.1. Jhonnie Cifuentes Quintana, actuando en nombre y representación de la Asociación Sindical de Servidores Públicos del Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano –UTP–, Seccional Itagüí, interpuso acción de tutela contra el INPEC, la USPEC y la ARL Positiva Compañía de Seguros S.A., solicitando el amparo de los derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana, a la igualdad, a la salud, al trabajo digno y en condiciones de higiene y seguridad adecuadas, y a un ambiente sano, de los funcionarios públicos del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz, del municipio de Itagüí, incluido el personal de guardia y administrativo.

Como se indicó en líneas anteriores, el reclamo constitucional se fundamentó en: (i) la escasez de funcionarios, tanto del personal de custodia y vigilancia como del personal administrativo, en relación con las actuales condiciones de hacinamiento del EPC La Paz; (ii) el incumplimiento de la jornada máxima laboral; (iii) las inadecuadas condiciones de seguridad del penal y de mantenimiento de las instalaciones (infraestructura y redes eléctricas, de

acueducto y alcantarillado); (iv) la escasez en la dotación de elementos y la falta de re-entrenamiento del personal de custodia y vigilancia en técnicas penitenciarias y carcelarias, y (v) la desatención de la ARL Positiva Compañía de Seguros S.A. en lo que tiene que ver con la realización de programas de promoción de salud ocupacional y prevención de riesgos laborales.

6.2. La Sala entrará a analizar cada uno de los puntos señalados, para efectos de identificar las posibles acciones u omisiones de las autoridades tuteladas que hayan generado afectaciones de los derechos fundamentales invocados, y proponer potenciales soluciones que puedan mitigar los problemas que fueron descritos por el representante de la asociación sindical.

6.3. *La escasez de funcionarios, tanto del personal de custodia y vigilancia como del personal administrativo, en relación con las actuales condiciones de hacinamiento del EPC La Paz.* Según el certificado expedido por el jefe de talento humano y el comandante de vigilancia del EPC La Paz, el dieciocho (18) de junio de dos mil catorce (2014)⁹³, en la actualidad laboran en dicho establecimiento de reclusión un total de ciento treinta (130) funcionarios del Cuerpo de Custodia y Vigilancia y diecisiete (17) funcionarios administrativos. En el primer ítem se discriminan los siguientes cargos: un (1) capitán, un (1) teniente, dos (2) inspectores jefes, seis (6) inspectores, un (1) distinguido, ciento diecisiete (117) dragoneantes y dos (2) auxiliares bachilleres. En el segundo ítem se discrimina el siguiente personal: un (1) psicólogo, dos (2) trabajadores sociales, dos (2) odontólogos de medio tiempo, un (1) médico de medio tiempo, una (1) enfermera, un (1) pagador y nueve (9) auxiliares administrativos.

Este personal debe atender las necesidades de los novecientos cuarenta y ocho (948) internos que se encuentran en el EPC La Paz⁹⁴, recludos en condiciones de hacinamiento, toda vez que el centro tiene una capacidad real para albergar trescientos veinte ocho (328) internos⁹⁵, presentándose un sobrecupo del ciento ochenta y nueve por ciento (189%)⁹⁶. Lo anterior, sin considerar que el

⁹³ Folio 22.

⁹⁴ A folio 20 obra un informe del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz, del veinte (20) de julio de dos mil catorce (2014), que confirma los datos. No obstante se trabaja con los datos suministrados por las partes, debe precisarse que para el año 2015 la cifra de reclusos ha aumentado conforme a la información que allegó a la Sala el Presidente Nacional de la UTP, en el escrito de coadyuvancia de la presente acción de tutela, en donde se incluyen las siguientes cifras en relación con el EPC La Paz de Itagüí, en el cuadro “Población de internos en Establecimientos de Reclusión Regionales Enero 31 de 2015” (folio 21 de cuaderno de revisión):

Capacidad real	Total población	Hacinamiento	Sindicados	Condenados
328	999	204,6%	261	738

⁹⁵ A folio 19 obra certificado expedido por el Director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz, del veintiuno (21) de julio de dos mil catorce (2014), en donde se lee que en la actualidad y de acuerdo a la infraestructura del establecimiento, tiene capacidad para albergar trescientos veintiocho (328) internos.

⁹⁶ A folio 21 aparece un cuadro demostrativo de hacinamiento del EPC La Paz, discriminado por patios, en donde se refiere una capacidad real de trescientos veintiocho (328) internos y una cantidad de internos por pabellón de novecientos cuarenta y ocho (948), para un porcentaje de hacinamiento de ciento ochenta y nueve por ciento (189%). El documento está suscrito por el Director del EPC La Paz, con

INPEC debe encargarse de la vigilancia y custodia de los sindicados y condenados pertenecientes al EPC La Paz, que se encuentran en prisión y detención domiciliaria, y que suman un total de setecientos sesenta y ocho (768)⁹⁷. Entonces, se tiene claro que ciento treinta (130) funcionarios del personal de custodia y vigilancia del EPC La Paz, deben encargarse de la seguridad de un total de mil setecientos dieciséis (1716) personas vinculadas, de una u otra forma, al sistema penitenciario y carcelario.

Mediante el oficio 501-EPC LA PAZ COV-003644 del ocho (08) de julio de dos mil catorce (2014), suscrito por el Director del EPC La Paz y dirigido al Presidente de la UTP INPEC, Jhonnier Cifuentes Quintana, se informa que de acuerdo a un estudio realizado acerca de las necesidades de personal que tiene el EPC La Paz, por parte del Comando de Vigilancia, se concluyó que para el óptimo funcionamiento y normal desarrollo de las actividades se debe contar con un total de trescientos setenta y seis (376) funcionarios del Cuerpo de Custodia y Vigilancia, y veinticuatro (24) funcionarios para las áreas de reinserción, jurídica, sistemas y administrativa⁹⁸.

Según la respuesta dada por el INPEC a la presente acción de tutela⁹⁹, los ciento treinta (130) servidores públicos que forman parte del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria en el EPC La Paz, son suficientes para el cumplimiento del servicio de seguridad y vigilancia de los internos privados de la libertad en dicho establecimiento. En esa oportunidad se indicó que *“si se hace una relación funcionario interno, la misma es de 1 servidor público por cada 7 internos, el cual se encuentra dentro de los estándares y supera a la inmensa mayoría de centros de reclusión de nuestro país; teniendo en cuenta que el total de la población de internos intramural a cargo del INPEC es de 117.130¹⁰⁰ y el número total de integrantes del Cuerpo de Custodia es de 12.103¹⁰¹, es decir, una relación de 1 funcionario uniformado por cada 10 reclusos”*; y se precisó que la anterior cifra se obtiene *“sin descontar la cantidad de 252 integrantes del Cuerpo de Custodia y*

fecha del veinte (20) de julio de dos mil catorce. En la sentencia T-388 de 2013 (MP María Victoria Calle), se da cuenta de las siguientes cifras de hacinamiento: “Riohacha, 326%; Cali, 230%; Medellín-Bellavista 227%; Santa Marta 225%; Bogotá – La Picota, 201%; Armenia, 155%; Bogotá – La Modelo, 144%; Bucaramanga, 141%; Montería, 116 %; Barranquilla, 114%; **Itagüí, 114%**; Sincelejo, 111%, Pereira, 110%; Pasto, 109%; Quibdó, 109%; Manizales, 106%; Leticia, 94%; Mocoa, 88%; Neiva, 85%; Arauca, 75%; Villavicencio, 72%; Bogotá – Buen Pastor, 71%; Palmira, 58%; Cúcuta, 53%; Cartagena, 51%; Tunja, 49%. El Espectador. Hacinamiento y Muerte. Cárceles: “una olla de presión”, miércoles 7 de noviembre de 2012” (negrillas fuera de texto). A partir de esta información, se puede concluir que el nivel de hacinamiento del EPC La Paz de Itagüí ha aumentado un setenta y cinco por ciento (75%) en menos de dos (2) años, y sigue en aumento.

⁹⁷ A folio 20 obra un informe del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz, del veinte (20) de julio de dos mil catorce (2014), que confirma los datos.

⁹⁸ Folio 23.

⁹⁹ La respuesta obra a folios 42 al 52.

¹⁰⁰ Folio 53, reverso.

¹⁰¹ Este dato está sustentado en el informe “Planta total Cuerpo de Custodia y Vigilancia”, realizado por el subdirector de cuerpo de custodia del INPEC el primero (01) de agosto de dos mil catorce (2014), en donde se hace la siguiente relación: cantidad “12848”; existencia “12103” y vacantes “745” (folios 62).

Vigilancia que laboran en los GROPESES¹⁰² y 52 adscritos en el Centro Virtual de reclusión¹⁰³.

En el *Estudio Técnico INPEC 2015. Propuesta de rediseño institucional¹⁰⁴*, se encuentra información relevante para el asunto que ocupa a la Sala. Según el documento, al treinta y uno (31) de diciembre de dos mil catorce (2014) el parte nacional de internos intramural es de ciento trece mil seiscientos veintitrés (113.623); la planta del Cuerpo de Custodia y Vigilancia es de doce mil ochocientos cuarenta y ocho (12.848); los servicios se prestan en dos compañías y cada una tiene dos turnos de vigilancia de 24 x 24 horas, de donde se evidencia que por cada puesto de servicio de vigilancia que se identifica se requieren cuatro (4) funcionarios de guardia para las dos compañías. Bajo estos parámetros, indica el estudio, actualmente se presenta una relación de un (1) guardia por cada nueve (9) internos. Sin embargo, si se descuenta del número total de funcionarios de custodia y vigilancia del INPEC, el personal que se encuentra en vacaciones, licencias, permisos o incapacidades, se evidenciará que la desproporción entre internos y guardias es aún mayor¹⁰⁵. Nótese, además, que las cifras que se exponen no están teniendo en cuenta los sindicados y condenados que se encuentran en prisión y detención domiciliaria, cuya custodia y vigilancia también corresponde al INPEC.

Siguiendo con el *Estudio Técnico INPEC 2015*, en el ítem dedicado al tema del déficit de personal, “*se calcula un déficit de empleos administrativos de seis mil ochocientos cincuenta y ocho (6.858) y de empleos del cuerpo de custodia y vigilancia de nueve mil setecientos ochenta y dos (9.782) que desarrollan los diferentes procesos y procedimientos en los establecimientos de reclusión, direcciones regionales y sede central¹⁰⁶.*”

¹⁰² Grupos Penitenciarios Especiales.

¹⁰³ Folio 53, reverso.

¹⁰⁴ Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC. Estudio Técnico INPEC 2015. Propuesta de rediseño institucional. Versión digital disponible en <http://www.utpcolombia.org/Documentos/2015/Enero/ESTUDIO%20TECNICO%20INPEC%202015.pdf> (febrero de 2015).

¹⁰⁵ *Ibíd.*, pág. 255. Esta relación de un (1) guardia por cada nueve (9) internos no es absoluta, toda vez que en el mismo Estudio Técnico IMPEC 2015, luego de realizar el estudio de cargas de trabajo de la planta de empleos actual con sus correspondientes costos, se señala: “[...] se identificaron las necesidades de personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia, existiendo un déficit en la planta de empleos ya que en la actualidad el promedio de funcionarios del cuerpo de custodia es de (1) custodio por cada diecisiete internos, en tanto que la relación que establecen los parámetros internacionales es de un (1) funcionario por cuatro (4) internos, en cumplimiento de las necesidades institucionales se estipula un requerimiento de nueve mil setecientos ochenta y tres (9.782) unidades de guardia, adicionales, para satisfacer la demanda del servicio público que presta el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC–” (*ibíd.*, págs. 300-301).

¹⁰⁶ *Ibíd.*, pág. 260. El informe aclara que “[l]a necesidad de incrementar la Planta del Cuerpo de Custodia, radica en especial que el pie de fuerza no crece desde el 29 de enero de 2010, y por el contrario desde esta fecha entraron en funcionamiento ocho Establecimientos de reclusión (Ibagué, Guaduas, Popayán, Jamundí, Florencia, Puerto triunfo, Acacias) y se tiene previsto para el 2015 recibir cuatro constelaciones y nueve ampliaciones más” (pág. 255).

El Acuerdo No. 000001 del quince (15) de enero de dos mil quince (2015), “*Por el cual se efectúa una modificación en el Presupuesto de Funcionamiento del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC– para la Vigencia Fiscal de 2015*”, emanado del Consejo Directivo de la entidad; señala en los considerandos que “[r]evisada la planta de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC– a enero 13 de 2015, existen vacantes en el Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional de 927 cargos”¹⁰⁷. Esto indica que aun cuando se provisionen los cargos que en el momento se encuentran vacantes en el Cuerpo de Custodia y Vigilancia, seguirá presentándose un déficit de personal en el INPEC.

A partir de la información suministrada por las partes en el presente trámite de tutela y de los documentos oficiales y públicos referidos en líneas anteriores, queda demostrada la existencia de un déficit de personal al interior del INPEC, incluidos el personal de custodia y vigilancia y el personal administrativo¹⁰⁸. Esta situación necesariamente incide en la observancia de las funciones que tiene a cargo dicha institución, de garantizar el cumplimiento de la pena privativa de la libertad, la detención precautelativa, la seguridad, la atención social y el tratamiento penitenciario de la población privada de la libertad; y claramente vulnera el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, y puede afectar derechos fundamentales como la salud, la vida, la integridad personal, la dignidad humana y la igualdad de los funcionarios. Así las cosas, existe una conexión directa entre el déficit de personal del INPEC y la afectación de las condiciones de habitabilidad de los privados de la libertad y del personal de custodia y vigilancia.

Es claro, entonces, que “[e]l factor humano en la gestión de las prisiones es determinante. El grado de respeto y materialización de los derechos humanos de las personas privadas de libertad está correlacionado positivamente con la

¹⁰⁷ El documento puede ser consultado en http://www.utpcolombia.org/Documentos/2015/Enero/COMUNICADO%20CUMPLIENDOLE_A_LOS_TRABAJADORES_DEL_INPEC.pdf (febrero de 2015).

¹⁰⁸ En relación con el déficit de personal al interior de los establecimientos penitenciarios y carcelarios, el investigador Michael Reed Hurtado ha indicado: “Las precarias condiciones de trabajo se tornan en un factor de riesgo permanente, que se suma a procesos de selección, capacitación y evaluación del personal carentes de criterios técnicos y a un déficit cuantitativo extremo de personal que hace que cada cárcel funcione bajo condiciones forzadas. || A manera de ejemplo, el personal que presta servicios sociales, apoyo psicológico o de educación en una cárcel no responde a un perfil profesional especializado, está contratado, por lo general, sobre la base de condiciones desfavorables e inestables, y recibe una remuneración menor a la asignada al mismo servicio en la comunidad. || Además, se desempeña con sobrecarga laboral en un ambiente hostil, sin contar con una instancia de quejas y sin hacer parte de las discusiones sobre el funcionamiento general del establecimiento. No existe una visión dinámica ni integral de la conducción de los penales que vincule a todo el personal en su administración. || La situación del personal de salud ameritaría un análisis especial por su centralidad en la conducción de la prisión y las condiciones absurdas en las cuales se pretende responder a las necesidades de los presos y a la morbilidad que existe en prisión, mediante contratos de prestación de servicio bajo parámetros de normalidad del sistema general de salud. La vida en prisión no es normal, la enfermedad física y psíquica predomina y el servicio de salud requiere un alto grado de especialización”. Reed Hurtado, Michael (2011). La dimensión humana en la administración penitenciaria. En: [razonpublica.com](http://www.razonpublica.com). Versión digital disponible en <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/2381-la-dimension-humana-en-la-administracion-penitenciaria.html> (febrero de 2015).

calidad del servicio penitenciario”¹⁰⁹. Según el Manual de Buena Práctica Penitenciaria, “[c]uando el Estado priva de [la] libertad a una persona, asume el deber de cuidarla. El principal deber del cuidado es mantener la seguridad de las personas privadas de su libertad, como también proteger su bienestar”¹¹⁰. En esta línea argumentativa, la falta de funcionarios de custodia y vigilancia en un centro de reclusión impacta negativamente en el cumplimiento del deber de cuidado, y pone en riesgo no solo los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal de los reclusos y de quienes se encuentran bajo medidas de prisión y detención domiciliaria, sino que afecta el ejercicio de otros derechos, que, como los anteriores, no se encuentran ni suspendidos ni restringidos (este punto fue analizado en el considerando 3), por ejemplo, el derecho a la salud, a la libertad de cultos, al libre desarrollo de la personalidad, a la dignidad humana, a la vida familiar y al acceso a la administración de justicia. Asimismo, claramente se dificulta el cumplimiento de las remisiones judiciales, hospitalarias, médicas e intermunicipales que deban atenderse por parte del INPEC¹¹¹.

Es importante, entonces, no perder de vista que la población privada de la libertad se encuentra en una relación de *especial sujeción con el Estado*, y el ejercicio de algunos de sus derechos depende de la adecuada provisión del Cuerpo de Custodia y Vigilancia, precisamente porque es el órgano encargado de brindar seguridad, cuidar y permitir el desplazamiento dentro y fuera de los establecimientos de reclusión. Así, el Estado se encuentra en posición de garante respecto de las personas privadas de la libertad y, en esta medida, reitera la Sala, es su entera responsabilidad el cuidado de su vida, su integridad personal, su salud, así como procurarles las condiciones mínimas de existencia digna¹¹².

La falta de funcionarios del Cuerpo de Custodia y Vigilancia, y de personal administrativo, agrava el estado de cosas contrario al orden constitucional en que se encuentran los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país. Por ello, debe exigirse del Estado mayores esfuerzos presupuestales, administrativos y logísticos destinados al aumento de la planta de personal del INPEC, en un tiempo razonable. Estas medidas deben ser tomadas con

¹⁰⁹ Reed Hurtado, *La dimensión humana...*, Op. cit. El investigador hace una reflexión y propuesta a partir de la siguiente afirmación: “La grave situación de cuasi-anarquía en las prisiones colombianas obedece a múltiples causas, pero sin duda no reconocer el papel central que juega el manejo racional del recurso humano ha incidido en hacer aún más compleja la búsqueda de soluciones efectivas”.

¹¹⁰ Instituto Interamericano de Derechos Humanos (1998). *Manual de Buena Práctica Penitenciaria. Implementación de las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (pág. 17). Versión digital disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/10616.pdf> (febrero de 2015).

¹¹¹ Insiste el investigador Reed Hurtado, *La dimensión humana...*, Op. cit., que “[e]n estas condiciones es muy difícil que exista un ambiente seguro regido por parámetros de justicia. La guardia a duras penas logra mantener el control simbólico de algunas puertas y obtiene la colaboración de los presos que se rigen por dinámicas ocultas y propias. || Ante una situación de sobrepoblación extrema y en ausencia de un número adecuado de guardias, es ingenuo esperar que el personal de custodia y vigilancia pueda generar condiciones de seguridad”.

¹¹² Ver las sentencias T-153 de 1998 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz) y T-815 de 2013 (MP Alberto Rojas Ríos).

urgencia, pues, como lo señala el *Estudio Técnico INPEC 2015*, “[e]l trabajo en una prisión agota al personal. Por un lado se espera que mantengan un alto nivel de protección y seguridad, mientras por otro deben recordar constantemente que los reclusos, tarde o temprano, se reintegrarán a la sociedad. Las penitenciarías pueden ser un hervidero de tensión con arranques de violencia de los presos que resisten su situación. Las víctimas pueden ser tanto el personal como los reclusos”¹¹³.

En razón de lo anterior, y en coherencia con el problema jurídico estudiado en esta oportunidad, la Sala le ordenará al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, así como al INPEC y al Director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz de Itagüí, que en atención a las particularidades de dicho centro de reclusión y las necesidades propias del servicio, realicen un estudio que determine la relación óptima que debe existir entre (i) el personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia y la población de internos, y (ii) el personal administrativo y la población de internos, descontando el porcentaje del personal que se encuentra en vacaciones, licencias, permisos e incapacidades. En esta tarea también deberá tomarse en consideración la responsabilidad que tiene el INPEC con las personas que se encuentran en prisión o detención domiciliaria. Una vez se obtenga la relación óptima funcionarios/internos en el EPC La Paz, procedan a proveer los cargos vacantes tanto del personal de custodia y vigilancia como del personal administrativo en dicho establecimiento de reclusión¹¹⁴, y gestionar la creación de los cargos necesarios para superar el déficit de personal actualmente existente. La elaboración del estudio deberá contar con la participación del personal de custodia y vigilancia y el personal administrativo del EPC La Paz y realizarse dentro de un plazo de tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia.

El estudio acerca de la relación óptima entre funcionarios/internos en el EPC La Paz es necesario si se tiene en cuenta que, pese a la existencia de un parámetro internacional que habla de una proporción ideal de un (1) funcionario del Cuerpo de Custodia y Vigilancia por cuatro (4) internos¹¹⁵, debe establecerse esa *relación óptima* en el centro de reclusión en concreto, pues cada establecimiento tiene sus particularidades tales como, los puestos de servicio por establecimiento; la diferencia entre establecimientos carcelarios y/o penitenciarios; de justicia y paz, de reclusión especial, complejos

¹¹³ Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC. Estudio Técnico INPEC 2015. Propuesta de rediseño institucional. Versión digital disponible en <http://www.utpcolombia.org/Documentos/2015/Enero/ESTUDIO%20TECNICO%20INPEC%202015.pdf> (febrero de 2015), pág. 166.

¹¹⁴ En este aspecto, es importante tener presente el parágrafo 3° del artículo 31 de la Ley 1709 de 2014, “por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones”, que preceptúa: “El Inpec, con el fin de garantizar la prestación del servicio de guardia y vigilancia al interior de los establecimientos, podrá vincular a quienes hubieren definido su situación militar como auxiliares del Inpec, previa la realización de cursos de complementación, salvo que hubieran sido amonestados en su ejercicio”.

¹¹⁵ Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC. Estudio Técnico INPEC 2015. Propuesta de rediseño institucional (pág. 301.). Versión digital disponible en <http://www.utpcolombia.org/Documentos/2015/Enero/ESTUDIO%20TECNICO%20INPEC%202015.pdf> (febrero de 2015).

penitenciarios; el esquema de seguridad (mediana, alta y máxima seguridad); la capacidad de internos; los programas y proyectos; la infraestructura misma del establecimiento donde en la actualidad se cuenta con estructuras de primera, segunda y tercera generación, en las cuales el número de garitas, rejas, entre otros elementos de seguridad, son diferentes de uno a otro. Este mismo razonamiento puede aplicarse tratándose del personal administrativo. El estudio, entonces, permitirá determinar el número de personal que se requiere y los puestos de servicio en el EPC La Paz.

6.4. *El incumplimiento de la jornada máxima laboral.* El representante de la asociación accionante planteó el incumplimiento de la jornada máxima laboral reglamentaria del personal de custodia y vigilancia que presta sus servicios en el EPC La Paz, partiendo de la consideración de que el Cuerpo de Custodia y Vigilancia del INPEC cumple turnos rotativos de 24 x 24 horas.

En la respuesta suministrada por el INPEC, se precisó que el EPC La Paz tiene un Régimen Interno establecido a través de la Resolución No. 00167 del 15 de marzo de 2005, en cuyo artículo 91 se establece que “[l]os miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia laborarán, en turnos de 24 por 24 horas”.

La Sala comienza por señalar que la jornada laboral de los funcionarios del INPEC obedece a reglas especiales, en las que, a cambio de un turno extendido se les otorga un sobresueldo¹¹⁶. No le corresponde en esta oportunidad pronunciarse sobre esta modalidad de trabajo, pero sí debe advertir que si el Legislador crea una excepción a la jornada máxima de trabajo, esta debe ser leída de forma restringida, y aplicada rigurosamente. El representante de la asociación accionante afirma que en la actualidad la jornada laboral del personal de custodia y vigilancia es incumplida. Como las entidades demandadas guardaron silencio al respecto, conforme al artículo 20 del Decreto 2591 de 1991¹¹⁷, existe una presunción de veracidad que la Sala no puede desconocer. Asimismo, la regulación legal de la jornada de trabajo del Cuerpo de Custodia y Vigilancia y el hacinamiento operan como elementos de juicio tendientes a confirmar su posición.

Así las cosas, está comprobado que los funcionarios del INPEC deben someterse a una jornada más exigente que el resto de los trabajadores. Y, además, que su jornada es especialmente intensa por la sobrecarga de trabajo que supone la desproporción entre internos y funcionarios derivada del hacinamiento en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país. En este orden de ideas, las circunstancias del caso en el EPC La Paz hacen imprescindible la adopción de medidas para provisionar los cargos que se

¹¹⁶ El artículo 17 del Decreto 446 de 1994, establece: “SOBRESUELDO. Los Directores, Subdirectores y los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional, deberán laborar y estar disponibles durante todo el tiempo que lo requieran las necesidades propias del servicio. Como contra prestación tendrán una asignación mensual fija denominada sobre sueldo que constituye factor de salario y que se pagará de acuerdo con lo establecido en los Decretos 1302 de 1978 y 447 de 1984, o en los que modifiquen o sustituyan”.

¹¹⁷ Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.

encuentran vacantes en este centro de reclusión y gestionar los que se requieran para alcanzar la relación óptima funcionarios/internos, tal como ya fue ordenado. Asimismo, la Sala exhortará al Director del EPC La Paz, en su condición de jefe de gobierno interno, conforme al artículo 36 de la Ley 65 de 1993¹¹⁸, para que vele por el cumplimiento de la jornada laboral del Cuerpo de Custodia y Vigilancia establecida en el Reglamento Interno del centro de reclusión, en coherencia con las directrices impartidas por la Dirección General del INPEC y el Departamento Administrativo de la Función Pública.

6.5. Las inadecuadas condiciones de seguridad del penal y de mantenimiento de las instalaciones. En relación con el punto de las inadecuadas condiciones de seguridad del penal y de mantenimiento de las instalaciones (infraestructura y redes eléctricas, de acueducto y alcantarillado), la Sala cuenta con las afirmaciones realizadas por el representante de la asociación accionante, ampliamente referidas en los antecedentes de la presente sentencia, que no fueron desmentidas por las entidades accionadas.

Una vez más, los datos objetivos sobre el hacinamiento del EPC La Paz y la desproporción entre el Cuerpo de Custodia y Vigilancia y los internos, permiten inferir la existencia de una amenaza a la seguridad de los funcionarios, los internos y los visitantes. Materialmente, resulta imposible que una persona tenga la obligación de velar por siete (7) o más internos¹¹⁹, en un contexto de condiciones de vida difíciles y, por lo tanto, potencialmente generador de conflictos. El bajo número de personal de custodia y vigilancia no solo preocupa por la imposibilidad para controlar esos conflictos, sino también por la necesidad de que el trabajo sea desarrollado en condiciones de dignidad y respeto hacia las personas privadas de la libertad.

Conforme con lo señalado en el artículo 92 del Acuerdo 0011 de 1995, “*por el cual se expide el Reglamento General al cual se sujetarán los reglamentos internos de los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios*”, es responsabilidad de todo director velar por la seguridad física de las instalaciones a su cargo. Así, el artículo 94 *ibíd.*, prevé la realización y revisión de estudios de seguridad una vez al año¹²⁰. En este orden de ideas, la Sala exhortará al Director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La

¹¹⁸ Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario.

¹¹⁹ Se tiene en cuenta que en el EPC La Paz hay ciento treinta (130) funcionarios del Cuerpo de Custodia y Vigilancia para cubrir las necesidades de seguridad y vigilancia de novecientos cuarenta y ocho (948) reclusos, sin contar los sindicados y condenados que se encuentran en prisión y detención domiciliaria que suman setecientos sesenta y ocho (768). A folio 20 obra un informe del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz, del veinte (20) de julio de dos mil catorce (2014), que confirma los datos.

¹²⁰ Consagra el artículo 94 del Acuerdo 0011 de 1995: “Estudios de Seguridad. Se ordenarán los estudios necesarios de seguridad una vez al año y en los siguientes casos: || 1. Cuando la instalación del centro de reclusión va a funcionar por primera vez. || 2. Cuando después de un receso, la instalación o edificio se va a emplear nuevamente. || 3. Al efectuar cambios en la estructura de las instalaciones. || 4. Cuando se carezca de un estudio de seguridad de la instalación. || 5. Cada instalación es diferente y por lo tanto se examinará minuciosamente para determinar los elementos de seguridad que sean necesarios, teniendo en cuenta la ubicación e importancia. Los estudios de seguridad de todas maneras se revisarán al menos una vez al año”.

Paz de Itagüí, para que realice o actualice el Estudio de Seguridad en dicho centro de reclusión, y gestione su implementación.

En lo referente con el mantenimiento de las instalaciones del centro de reclusión y los problemas señalados en materia de infraestructura y redes eléctricas de acueducto y alcantarillado, la USPEC planteó que “[e]n particular, en el EPAMS CAS Itagüí, de acuerdo con la información suministrada por la Dirección de infraestructura, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, tiene asignado un presupuesto estimado de \$983.681.772, para contratar el mantenimiento general en el establecimiento”. De forma tal, que “en asocio con el INPEC, ha verificado las condiciones de habitabilidad de los internos del establecimiento de Itagüí, como lo pretende el actor y a partir de ello han adelantado las intervenciones más urgentes en materia de infraestructura que puedan atenderse con el limitado presupuesto asignado”¹²¹. Sin embargo, la Unidad no entrega información detallada que le permita a la Sala identificar los aspectos problemáticos detectados y las intervenciones realizadas.

Teniendo en cuenta que es obligación del Estado disponer de centros de reclusión que cuenten con una infraestructura adecuada que cumpla con los estándares nacionales e internacionales¹²² para ser habitados por la población que se encuentra privada de la libertad y los funcionarios del INPEC, que ofrezca acceso a servicios públicos básicos, y que no atente contra la vida, la integridad física o la salud de los internos, los funcionarios y los visitantes; la Sala le ordenará al IMPEC, a la USPEC y al Director del EPC La Paz, que verifiquen las condiciones de habitabilidad, sanitarias y de funcionamiento de las instalaciones del centro de reclusión; elaboren un plan de refacción, mantenimiento y adecuación que establezca una gradación que priorice el cubrimiento de las necesidades más urgentes, y gestionen los recursos presupuestales requeridos. Las actividades descritas en la presente orden deberán contar con la participación del Cuerpo de Custodia y Vigilancia del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz de Itagüí y realizarse dentro

¹²¹ Folio 84.

¹²² Al respecto pueden ser consultados los siguientes documentos: Naciones Unidas, Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977. Primera parte, Reglas de aplicación general, Locales destinados a los reclusos. Documento disponible en:

http://www.tc.gob.pe/portal/servicios/tratados/uni_ddhh/instru_alca_especifi_uni/instru_dere_civ/liber_p_ersonal/reglas_reclusos.pdf (febrero de 2014); Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Manual de buena práctica penitenciaria, San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998. Sección III, Condiciones físicas - necesidades básicas (págs. 61-72). Documento disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/10616.pdf> (febrero de 2015). Asimismo, la Guía de desarrollo de infraestructuras penitenciarias elaborada por la Conferencia de Ministros de justicia de Países Iberoamericanos –COMJIB–, elaborada en 2012. La versión digital del documento se encuentra disponible en http://www.comjib.org/sites/default/files/GUIA_DESARROLLO_%20INFRAESTRUCTURAS_ARQ.P ENIT .pdf (febrero de 2015).

de un plazo de tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia.

6.6. *La escasez en la dotación de elementos y la falta de re-entrenamiento del personal de custodia y vigilancia en técnicas penitenciarias y carcelarias.* El escrito de tutela planteó la escasez de elementos como vehículos, armamento, chalecos, escáner, detectores de metales, gases y equipos antimotines, entre otros, además de la falta de capacitación y re-entrenamiento del personal de custodia y vigilancia en técnicas penitenciarias y carcelarias, necesarios para garantizar el cumplimiento de los objetivos misionales de custodia y vigilancia por parte de los funcionarios, y proteger la vida y la integridad personal del personal privado de la libertad, el personal del INPEC y los visitantes en el EPC La Paz.

En relación con la escasez en la dotación de elementos, la Sala observa que el INPEC y la USPEC han realizado esfuerzos para la adquisición de bienes tales como circuito cerrado de televisión (CCTV), equipos de detección de elementos prohibidos, tecnología para audiencias virtuales, bloqueadores, chalecos antibala, aspersores pimienta, municiones y cartuchos. Y en este sentido, obra respuesta de la USPEC¹²³. Lo que no logra determinarse con la información disponible es, de ese universo de bienes que el INPEC incluyó dentro del plan de necesidades para la vigencia 2014¹²⁴ y la USPEC adquirió atendiendo al presupuesto asignado¹²⁵, qué bienes le fueron suministrados al EPC La Paz y si se han realizado nuevos requerimientos, adquisiciones y provisiones para la dotación de los elementos faltantes en dicho centro de reclusión. Con respecto a la falta de capacitación y re-entrenamiento del personal de custodia y vigilancia en técnicas penitenciarias y carcelarias, nada indican las respuestas de las instituciones accionadas, por lo tanto la Sala cuenta con las afirmaciones realizadas en la demanda que no fueron controvertidas.

El artículo 44 de la Ley 65 de 1993, señala los deberes de los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional y, entre muchos otros, establece el deber de custodiar y vigilar constantemente a los internos en los centros penitenciarios y carcelarios, y en las remisiones judiciales, hospitalarias, médicas e intermunicipales¹²⁶. Esta labor requiere de altas

¹²³ Folio 84.

¹²⁴ Folio 54.

¹²⁵ Folio 84.

¹²⁶ El artículo 44 de la Ley 65 de 1993, establece “DEBERES DE LOS GUARDIANES. Los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional tienen los siguientes deberes especiales, además de los que señalen su estatuto y los reglamentos general e interno: || a) Observar una conducta seria y digna; || b) Cooperar con la Dirección en todo lo que tienda a la resocialización de los reclusos, suministrando los informes que estime conveniente para esta finalidad; || c) Custodiar y vigilar constantemente a los internos en los centros penitenciarios y carcelarios, en las remisiones, diligencias judiciales, hospitales y centros de salud, conservando en todo caso la vigilancia visual; || d) Requisar cuidadosamente a los detenidos o condenados conforme al reglamento; || e) Custodiar a los condenados o detenidos que vayan a trabajar fuera del establecimiento y emplear todas las precauciones posibles para impedir violencias, evasiones y conversaciones o relaciones de ellos con los extraños, exceptuando los casos previstos en el Código de Procedimiento Penal. [Declarado condicionalmente EXEQUIBLE por la

exigencias físicas, las cuales demandan, entre otras, un rol permanente de supervisión correccional, dirigido a imponer la garantía del orden, la seguridad, la disciplina y la vigilancia de los internos, no solo en los centros de reclusión, sino también durante su traslado por remisiones locales e intermunicipales.

Llama la atención de la Sala la forma en que se están cumpliendo los deberes de custodia y vigilancia en el EPC La Paz, si no se cuenta con la dotación adecuada de vehículos y elementos de intendencia, ni con la capacitación y el re-entrenamiento del personal en técnicas penitenciarias y carcelarias, máxime si se tiene en consideración que la función penitenciaria constituye un servicio social de gran importancia y cuidado, que exige que el personal, en el curso de su carrera, mantenga y mejore sus conocimientos y su capacidad profesional siguiendo cursos de perfeccionamiento que deben ser programados periódicamente, y cuente con un entrenamiento físico especial permanente para el cumplimiento efectivo de las tareas de seguridad y vigilancia. Esta situación, que puede poner en riesgo derechos fundamentales como la vida y la integridad personal de los internos, los funcionarios y los visitantes del establecimiento, como de los detenidos y condenados que se encuentran en prisión y detención domiciliaria, debe ser examinada con sumo cuidado por el Director del EPC La Paz, el INPEC y la USPEC en atención a las funciones que les corresponde¹²⁷.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala le ordenará al Director del EPC La Paz, al INPEC y la USPEC que determinen las necesidades en materia de bienes y servicios, incluidos los cursos y capacitaciones del personal, requeridos en el EPC La Paz para el cumplimiento de sus objetivos y funciones; desarrollen e implementen planes y proyectos en materia logística para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios en el centro de reclusión, y adelanten las gestiones necesarias para la ejecución de los proyectos de adquisición y suministro. Las actividades descritas en la presente

Corte Constitucional, mediante la sentencia C-184 de 1998]. || f) Realizar los ejercicios colectivos que mejoren o mantengan su capacidad física; participar en los entrenamientos que se programen para la defensa, orden y seguridad de los centros de reclusión; tomar parte en las ceremonias internas o públicas para realce de la Institución; asistir a las conferencias y clases que eleven su preparación general o la específica penitenciaria. || g) Mantener la disciplina con firmeza, pero sin más restricciones de las necesarias, para conservar el orden en el establecimiento penitenciario o carcelario”.

¹²⁷ Conforme con el artículo 10 del Acuerdo 0011 de 1995, “por el cual se expide el Reglamento General al cual se sujetarán los reglamentos internos de los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios”, el director de cada centro de reclusión velará porque el establecimiento sea dotado con los medios necesarios que aseguren el mantenimiento, desarrollo y cumplimiento de sus fines.

Establece el artículo 2 del Decreto 4151 de 2011, “por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, y se dictan otras disposiciones”, que el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, tendrá la función de “[...] 16. Determinar las necesidades en materia de infraestructura, bienes y servicios para cumplir con sus objetivos y funciones, y requerir su suministro a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, SPC”.

Dispone el artículo 2 del Decreto 4151 de 2011, “por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, y se dictan otras disposiciones”, que el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, tendrá la función de “[...] 16. Determinar las necesidades en materia de infraestructura, bienes y servicios para cumplir con sus objetivos y funciones, y requerir su suministro a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, SPC”.

orden deberán contar con la participación del Cuerpo de Custodia y Vigilancia del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz de Itagüí y realizarse dentro de un plazo de tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia.

6.7. *La desatención de la ARL Positiva Compañía de Seguros S.A. en lo que tiene que ver con la realización de programas de promoción de salud ocupacional y prevención de riesgos laborales.* En relación con la queja planteada frente a la ausencia de la ARL a la que se encuentran afiliados los funcionarios del EPC La Paz, en la realización de actividades de promoción y prevención en salud ocupacional, y teniendo presente la respuesta suministrada por la administradora accionada, en donde se da cuenta de algunos ejercicios de salud ocupacional adelantados entre los años dos mil trece (2013) y dos mil catorce (2014)¹²⁸; la Sala encuentra razonable ordenar a la ARL Positiva Compañía de Seguros S.A., que elabore y ponga en ejecución un plan de capacitación, concertado con el personal de custodia y vigilancia y el personal administrativo del EPC La Paz, que incremente la frecuencia de las actividades de promoción de la salud, prevención de riesgos en el trabajo, fomento de estilos de vida y trabajo saludable y autocuidado. Lo anterior, porque conforme con el artículo 2 del Decreto 2090 de 2003¹²⁹, la actividad del personal dedicado a la custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria del INPEC, se considera una actividad de alto riesgo para la salud de los trabajadores. Estas acciones se harán extensivas al personal administrativo que labora en el EPC La Paz.

7. Decisiones y órdenes a tomar

7.1. La Corte Constitucional ha señalado que la situación fáctica de los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país es incompatible con el Estado constitucional de derecho, es decir, con la vigencia y goce efectivo de los derechos fundamentales y, por lo tanto, con la dignidad humana.

Este dictamen se presentó por primera vez en el año 1998, y su permanencia ha sido constatada en un amplio número de sentencias de revisión de tutelas presentadas por personas privadas de la libertad, y afectadas en el ejercicio de sus derechos constitucionales fundamentales. La situación fáctica de los establecimientos penitenciarios y carcelarios constituye un serio desafío para el Estado social de derecho que proclamó el Constituyente de 1991, en tanto involucra una violación masiva de derechos a un número amplio de personas que, además, se encuentran a cargo del Estado, dadas las características de la detención preventiva y la pena de prisión.

¹²⁸ Folios 86 al 88.

¹²⁹ “Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades”.

El primero de los elementos de hecho que llevó a la configuración del estado de cosas descrito fue el hacinamiento que, en el caso concreto, es también la fuente principal de las demás afectaciones a los derechos constitucionales fundamentales que denuncia el representante de la asociación accionante. Este proceso, sin embargo, presenta una dimensión del problema penitenciario que solo ha sido abordada marginalmente por la jurisprudencia constitucional. No se trata en esta oportunidad de la situación de los reclusos, sino de las condiciones en que los funcionarios del EPC La Paz, incluido el Cuerpo de Custodia y Vigilancia, ejercen su trabajo.

Es un hecho objetivo que en el EPC La Paz la proporción de funcionarios del Cuerpo de Custodia y Vigilancia en relación con los internos es de uno (1) a siete (7), sin tener en cuenta el porcentaje de los funcionarios que se encuentran en vacaciones, licencia, permiso o incapacitados. Esta situación implica una sobrecarga laboral evidente, y una amenaza latente para diversos derechos fundamentales. La salud del personal de custodia y vigilancia está en constante peligro por el estrés laboral y la ausencia de actividades asociadas a la promoción y prevención en salud ocupacional; no existen suficientes garantías para la seguridad del Cuerpo de Custodia y Vigilancia, del personal administrativo, de los internos y los visitantes, pues, de una parte, las propias condiciones de hacinamiento propician los conflictos entre los internos y, de otra parte, resulta fácticamente imposible para los funcionarios asegurar el control de una población carcelaria que los excede en más de un setecientos veintinueve (729%). La situación, entonces, repercute negativamente en las garantías mínimas del derecho al trabajo y, específicamente, en la extensión o en la intensidad de la jornada laboral. Preocupa, además, en la red de derechos y deberes que se tejen entre el Estado, sus funcionarios y los internos, las consecuencias que la situación descrita genere en la calidad del trabajo desempeñado por el personal de vigilancia y custodia del EPC La Paz, especialmente, en lo que respecta a su deber de prodigar un trato digno y decente a todos los internos.

La Sala debe insistir en que los centros penitenciarios y carcelarios son instituciones fundadas en la justicia y el derecho; en ellos deben gobernar los principios y valores del orden constitucional vigente, de lo contrario podrán ser denominados de manera diferente, pero nunca establecimientos penitenciarios y carcelarios. En un Estado social y democrático de derecho un centro de reclusión que no viva de acuerdo con el derecho pierde su condición de tal. En la relación jurídica que se crea entre el Estado, los funcionarios y los internos existen derechos y deberes de obligatorio respeto y cumplimiento. Por ello, la subsistencia del estado de cosas contrario al orden constitucional, que vulnera y amenaza derechos fundamentales de las personas que habitan los centros de reclusión del país, incluidos los funcionarios del INPEC, involucra al Estado con el diseño y ejecución de políticas, planes, programas y metas orientados a su superación. En coherencia con lo anterior, la Corporación debe actuar de cara a la realidad que se vive en las cárceles y penitenciarias del país por parte del personal de custodia y vigilancia y el

personal administrativo del INPEC, y debe adoptar medidas que, de conformidad con lo expuesto, protejan adecuadamente los derechos constitucionales fundamentales que encuentre vulnerados o amenazados. Para lograr este propósito, el remedio judicial incluirá una orden concreta para que se inicie el proceso de provisión de cargos en el EPC La Paz, y un conjunto de órdenes y exhortos destinadas a que se hagan efectivas las garantías y derechos laborales de los funcionarios del cuerpo de custodia y vigilancia y del personal administrativo que trabajan en el lugar.

Debe la Sala señalar, por último, que el juez de primera instancia confunde la posibilidad de que los trabajadores obtengan beneficios laborales superiores a los que prevé la Constitución y la ley, mediante el ejercicio de los derechos de asociación, negociación y huelga, con el respeto absoluto por las condiciones de trabajo y los derechos y principios mínimos definidos en la Carta Política y las leyes laborales. No puede diferirse al escenario de la negociación lo que es ya un derecho o una garantía inmanente al trabajo en un orden jurídico como el delineado por la Carta de 1991.

7.2. En el caso concreto, puesto en conocimiento por el representante de la Asociación Sindical de Servidores Públicos del Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano –UTP–, Seccional Itagüí, la Sala pudo comprobar la vulneración del derecho al trabajo en condiciones dignas y justas de los funcionarios del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz de Itagüí. En razón de ello, revocará la sentencia del cinco (05) de agosto de dos mil catorce (2014) proferida por la Sala Tercera de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín, que negó por improcedente la acción de tutela, para, en su lugar, amparar dicho derecho fundamental.

7.3. Además de lo anterior, proferirá las siguientes medidas orientadas a morigerar las condiciones laborales que se ven en la obligación de soportar los funcionarios del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz del municipio de Itagüí, Antioquia, incluido el personal de custodia y vigilancia y el personal administrativo.

7.3.1. Ordenar al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, así como al INPEC y al Director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz de Itagüí, que en atención a las particularidades de dicho centro de reclusión y las necesidades propias del servicio, realicen un estudio que determine la relación óptima que debe existir entre (i) el personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia y la población de internos, y (ii) el personal administrativo y la población de internos, descontando el porcentaje del personal que se encuentra en vacaciones, licencias, permisos e incapacidades. En esta tarea también deberá tomarse en consideración la responsabilidad que tiene el INPEC con las personas que se encuentran en prisión o detención domiciliaria. Una vez se obtenga la relación óptima funcionarios/internos en el EPC La Paz, procedan a proveer los cargos vacantes tanto del personal de custodia y vigilancia como del personal administrativo en dicho

establecimiento de reclusión¹³⁰, y gestionar la creación de los cargos necesarios para superar el déficit de personal actualmente existente. La elaboración del estudio deberá contar con la participación del personal de custodia y vigilancia y el personal administrativo del EPC La Paz y realizarse dentro de un plazo de tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia.

7.3.2. Exhortar al Director del EPC La Paz, en su condición de jefe de gobierno interno, para que vele por el cumplimiento de la jornada laboral del Cuerpo de Custodia y Vigilancia establecida en el Reglamento Interno del centro de reclusión, en coherencia con las directrices impartidas por la Dirección General del INPEC y el Departamento Administrativo de la Función Pública.

7.3.3. Exhortar al Director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz de Itagüí, para que realice o actualice el Estudio de Seguridad en dicho centro de reclusión, y gestione su implementación.

7.3.4. Ordenar al IMPEC, a la USPEC y al Director del EPC La Paz, que verifiquen las condiciones de habitabilidad, sanitarias y de funcionamiento de las instalaciones del centro de reclusión; elaboren un plan de refacción, mantenimiento y adecuación que establezca una gradación que priorice el cubrimiento de las necesidades más urgentes, y gestionen los recursos presupuestales requeridos. Las actividades descritas en la presente orden deberán contar con la participación del Cuerpo de Custodia y Vigilancia del EPC La Paz y realizarse dentro de un plazo de tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia.

7.3.5. Ordenar al Director del EPC La Paz, al INPEC y la USPEC que determinen las necesidades en materia de bienes y servicios, incluidos los cursos y capacitaciones del personal, requeridos en el EPC La Paz para el cumplimiento de sus objetivos y funciones; desarrollen e implementen planes y proyectos en materia logística para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios en el centro de reclusión, y adelanten las gestiones necesarias para la ejecución de los proyectos de adquisición y suministro. Las actividades descritas en la presente orden deberán contar con la participación del Cuerpo de Custodia y Vigilancia del EPC La Paz y realizarse dentro de un plazo de tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia.

7.3.6. Ordenar a la ARL Positiva Compañía de Seguros S.A., que elabore y ponga en ejecución un plan de capacitación, concertado con el personal de

¹³⁰ En este aspecto, es importante tener presente el párrafo 3º del artículo 31 de la Ley 1709 de 2014, “por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones”, que preceptúa: “El Inpec, con el fin de garantizar la prestación del servicio de guardia y vigilancia al interior de los establecimientos, podrá vincular a quienes hubieren definido su situación militar como auxiliares del Inpec, previa la realización de cursos de complementación, salvo que hubieran sido amonestados en su ejercicio”.

custodia y vigilancia y el personal administrativo del EPC La Paz, que incremente la frecuencia de las actividades de promoción de la salud, prevención de riesgos en el trabajo, fomento de estilos de vida y trabajo saludable y autocuidado en el centro de reclusión. La elaboración del plan de capacitación deberá realizarse dentro de un plazo de tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia.

7.3.7. Las órdenes impartidas en esta sentencia deben aplicarse de manera coordinada y consistente con el orden constitucional vigente y con el resto del ordenamiento jurídico. Podrán ser ajustadas teniendo en cuenta los planes y medidas adoptadas por las autoridades competentes en orden a superar el estado de cosas inconstitucional en los establecimientos penitenciarios y carcelarios colombianos, siempre y cuando se trate de ajustes que aseguren el cumplimiento efectivo de los derechos constitucionales violados, de igual forma que las órdenes impartidas en esta sentencia. En cualquier caso, toda modificación o alteración de las órdenes dadas en esta sentencia, con el objeto de garantizar la efectividad de los derechos tutelados, deberá ser comunicada previamente a esta Sala de Revisión, al juez de primera instancia y a las demás partes del proceso.

7.3.8. Comunicar la presente sentencia a la Personería Municipal de Itagüí, la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia y la Procuraduría General de la Nación Regional Antioquia, para que en el marco de sus atribuciones constitucionales y legales, realicen el acompañamiento en el cumplimiento del presente fallo.

8. Conclusión

Las actuales condiciones laborales que están obligados a soportar los funcionarios del EPC La Paz, vulneran su derecho fundamental al trabajo en condiciones dignas y justas. La Sala considera que es necesario adoptar medidas para (i) superar la escasez de funcionarios, tanto del personal de custodia y vigilancia como del personal administrativo, en relación con las actuales condiciones de hacinamiento del EPC La Paz; (ii) garantizar el cumplimiento de la jornada máxima laboral del Cuerpo de Custodia y Vigilancia; (iii) mejorar las condiciones de seguridad del penal y de mantenimiento de sus instalaciones; (iv) dotar el centro de reclusión con los bienes y elementos de intendencia necesarios para garantizar la seguridad de los internos, los funcionarios y los visitantes, y brindar capacitación y re-entrenamiento al personal de custodia y vigilancia, y (v) mejorar la atención de la ARL Positiva Compañía de Seguros S.A. en lo que tiene que ver con el incremento de las actividades de promoción de salud ocupacional y prevención de riesgos laborales.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

Primero.- RECHAZAR la petición relacionada con la declaratoria de la persistencia del estado de cosas inconstitucional al interior del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz de Itagüí, conforme a la sentencia T-153 de 1998, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente sentencia.

Segundo.- REVOCAR la sentencia del cinco (05) de agosto de dos mil catorce (2014) proferida por la Sala Tercera de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín, que negó por improcedente la acción de tutela. En su lugar, **AMPARAR** el derecho fundamental al trabajo en condiciones dignas y justas de los funcionarios del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz de Itagüí, por las razones expuestas en esta providencia.

Tercero.- ORDENAR al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, así como al INPEC y al Director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz de Itagüí, que en atención a las particularidades de dicho centro de reclusión y las necesidades propias del servicio, realicen un estudio que determine la relación óptima que debe existir entre (i) el personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia y la población de internos, y (ii) el personal administrativo y la población de internos, descontando el porcentaje del personal que se encuentra en vacaciones, licencias, permisos e incapacidades. En esta tarea también deberá tomarse en consideración la responsabilidad que tiene el INPEC con las personas que se encuentran en prisión o detención domiciliaria. Una vez se obtenga la relación óptima funcionarios/internos en el EPC La Paz, procedan a proveer los cargos vacantes tanto del personal de custodia y vigilancia como del personal administrativo en dicho establecimiento de reclusión¹³¹, y gestionar la creación de los cargos necesarios para superar el déficit de personal actualmente existente. La elaboración del estudio deberá contar con la participación del personal de custodia y vigilancia y el personal administrativo del EPC La Paz y realizarse dentro de un plazo de tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia.

Cuarto.- EXHORTAR al Director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz de Itagüí, en su condición de jefe de gobierno interno, para

¹³¹ En este aspecto, es importante tener presente el párrafo 3º del artículo 31 de la Ley 1709 de 2014, “por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones”, que preceptúa: “El Inpec, con el fin de garantizar la prestación del servicio de guardia y vigilancia al interior de los establecimientos, podrá vincular a quienes hubieren definido su situación militar como auxiliares del Inpec, previa la realización de cursos de complementación, salvo que hubieran sido amonestados en su ejercicio”.

que vele por el cumplimiento de la jornada laboral del Cuerpo de Custodia y Vigilancia establecida en el Reglamento Interno del centro de reclusión, en coherencia con las directrices impartidas por la Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC– y el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Quinto.- EXHORTAR al Director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz de Itagüí, para que realice o actualice el Estudio de Seguridad en dicho centro de reclusión, y gestione su implementación.

Sexto.- ORDENAR al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC–, a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC– y al Director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz de Itagüí, que verifiquen las condiciones de habitabilidad, sanitarias y de funcionamiento de las instalaciones del centro de reclusión; elaboren un plan de refacción, mantenimiento y adecuación que establezca una gradación que priorice el cubrimiento de las necesidades más urgentes, y gestionen los recursos presupuestales requeridos. Las actividades descritas en la presente orden deberán contar con la participación del Cuerpo de Custodia y Vigilancia del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz de Itagüí y realizarse dentro de un plazo de tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia.

Séptimo.- ORDENAR al Director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz de Itagüí, al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC–, a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC–, que determinen las necesidades en materia de bienes y servicios, incluidos los cursos y capacitaciones del personal, requeridos en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz de Itagüí para el cumplimiento de sus objetivos y funciones; desarrollen e implementen planes y proyectos en materia logística para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios en el centro de reclusión, y adelanten las gestiones necesarias para la ejecución de los proyectos de adquisición y suministro. Las actividades descritas en la presente orden deberán contar con la participación del Cuerpo de Custodia y Vigilancia del Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz de Itagüí y realizarse dentro de un plazo de tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia.

Octavo.- ORDENAR a la ARL Positiva Compañía de Seguros S.A., que elabore y ponga en ejecución un plan de capacitación, concertado con el personal de custodia y vigilancia y el personal administrativo del EPC La Paz, que incremente la frecuencia de las actividades de promoción de la salud, prevención de riesgos en el trabajo, fomento de estilos de vida y trabajo saludable y autocuidado en el centro de reclusión. La elaboración del plan de capacitación deberá realizarse dentro de un plazo de tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia.

Noveno.- Las órdenes impartidas en esta sentencia deben aplicarse de manera coordinada y consistente con el orden constitucional vigente y con el resto del ordenamiento jurídico. Podrán ser ajustadas teniendo en cuenta los planes y medidas adoptadas por las autoridades competentes en orden a superar el estado de cosas inconstitucional en los establecimientos penitenciarios y carcelarios colombianos, siempre y cuando se trate de ajustes que aseguren el cumplimiento efectivo de los derechos constitucionales violados, de igual forma que las órdenes impartidas en esta sentencia. En cualquier caso, toda modificación o alteración de las órdenes dadas en esta sentencia, con el objeto de garantizar la efectividad de los derechos tutelados, deberá ser comunicada previamente a esta Sala de Revisión, al juez de primera instancia y a las demás partes del proceso.

Décimo.- COMUNICAR la presente sentencia a la Personería Municipal de Itagüí, la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia y la Procuraduría General de la Nación Regional Antioquia, para que en el marco de sus atribuciones constitucionales y legales, realicen el acompañamiento en el cumplimiento del presente fallo. Asimismo, a la Asociación Sindical Unitaria de Servidores Públicos del Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano –UTP–, quien coadyuvó la presente acción de tutela.

Décimo primero.- LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, publíquese, comuníquese y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ANDRÉS MUTIS VANEGAS
Secretario General (E)

