



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D. C., catorce (14) de septiembre de dos mil veinte (2020)

CONSEJERA PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02

ACCIÓN POPULAR – FALLO

Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL DE RISARALDA

TESIS: SE REVOCA EL FALLO APELADO. EL INCUMPLIMIENTO DEL MUNICIPIO DE SUS OBLIGACIONES PREVISTAS EN LA LEY 65 DE 1993, SI VULNERA LOS DERECHOS COLECTIVOS AL ACCESO A UNA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS QUE GARANTICE LA SALUBRIDAD PÚBLICA Y A LA SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PÚBLICAS DE LA POBLACIÓN CARCELARIA DE LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIO Y CARCELARIOS DEL DEPARTAMENTO DE RISARALDA.

DERECHOS COLECTIVOS INVOCADOS COMO VULNERADOS: MORALIDAD ADMINISTRATIVA, AL ACCESO A UNA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS QUE GARANTICE LA SALUBRIDAD PÚBLICA, AL GOCE DE UN AMBIENTE SANO Y A LA SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PÚBLICAS.

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la actora, contra la sentencia de 16 de mayo de 2019, proferida por el **Tribunal Administrativo de Risaralda**¹, que denegó las pretensiones de la demanda.

¹ En adelante el Tribunal.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

I.- ANTECEDENTES

I.1- La Demanda

El señor **FREDY PLAZA MAÑOSCA**, en su calidad de **DEFENSOR DEL PUEBLO** de la Regional Risaralda, actuando a través de apoderado, instauró acción popular contra el **MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO**², el **DEPARTAMENTO DE RISARALDA**³ y el **MUNICIPIO DE BELÉN DE UMBRÍA**⁴, en defensa de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, al goce de un ambiente sano y a la seguridad y salubridad públicas.

I.2. Hechos

El actor manifestó que con la entrada en vigencia de la Ley 65 de 19 de agosto de 1993⁵, de conformidad con sus artículos 17, 18 y 19, las entidades territoriales están obligadas a crear, fusionar,

² En adelante el Ministerio.

³ En adelante el Departamento.

⁴ En adelante el Municipio.

⁵ "Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario".



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

suprimir, administrar, sostener y vigilar las cárceles para las personas detenidas preventivamente, cuyas competencias aún siguen vigentes en la Ley 1709 de 20 de enero 2014⁶.

Explicó que el artículo 17 de la Ley *ibidem* obliga a las entidades territoriales a hacerse cargo de las personas sindicadas, privadas de la libertad en las “cárceles de detención preventiva”, que son de su exclusiva competencia.

Adujo que, de conformidad con el artículo 19A de la Ley 65, al Ministerio le asiste la obligación de promover la aprobación de un documento Conpes, con el fin de garantizar la financiación de las cárceles de detención preventiva, como en efecto ocurrió con el Conpes 3828 de 2015, en el que se concluyó, entre otras, que la responsabilidad de las cárceles de detención preventiva es de los entes territoriales. Sin embargo, estos no están gestionando sus presupuestos para cumplir con esta obligación, lo que incide notoriamente en la sobrepoblación carcelaria de los establecimientos del orden nacional, pues si se redujera el número

⁶ “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”.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

de ocupantes sindicados en dichos establecimientos, se tendría un impacto positivo en los índices de sobrepoblación.

Aseguró que en los tres centros de reclusión de Risaralda, esto es, el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Pereira, Establecimiento Reclusorio de Mujeres y el Centro de Reclusión de Varones de Santa Rosa de Cabal, existe un alto índice de hacinamiento por el incumplimiento de las entidades accionadas, de las obligaciones en relación con los establecimientos de detención preventiva; que de cumplir con las mismas los porcentajes de sobrepoblación disminuirían notoriamente, lo que contribuiría a la reducción de la dificultad del Sistema Penitenciario y Carcelario.

Advirtió que con la ausencia de edificaciones donde funcionen las cárceles para las personas detenidas preventivamente, las entidades territoriales omiten el cumplimiento de la Ley 65, lo cual es un indicio grave en su contra que amerita la protección de los derechos colectivos invocados como vulnerados, más aún si la Ley no prevé que dicho mandato sea optativo o facultativo; y que la falta de recursos que eventualmente aleguen las entidades



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

territoriales no las justifica, pues se trata de una necesidad apremiante para el goce efectivo de los derechos humanos y para garantizar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo en el territorio.

Precisó que mediante oficios de 15 de abril de 2015 y 6 de abril de 2016, requirió a la Administración Municipal y al Ministerio para que le informaran sí el Municipio contaba con el espacio para el funcionamiento de las cárceles para personas detenidas preventivamente; y que las entidades respondieron en oficios de 22 de junio y 26 de abril de 2016, en el sentido de indicar que el ente territorial no disponía de dicho espacio y que la cartera ministerial no era competente para atender esos asuntos.

Manifestó que a través de oficio de 6 de abril de 2016, efectuó el mismo requerimiento al Departamento, cuya respuesta fue recibida el 11 de julio de ese año.

Concluyó que el Municipio no tiene dispuesto el espacio para el funcionamiento de las cárceles y pabellones de detención



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

preventiva, de tal forma que las personas que se encuentran en esta situación no estén hacinadas y se les garantice las condiciones mínimas de dignidad y seguridad.

I.3. Pretensiones

Solicitó lo siguiente:

“[...] SEGUNDO: Ordenar al MUNICIPIO DE BELÉN DE UMBRÍA, al DEPARTAMENTO DE RISARALDA y la NACIÓN - MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, que en el término de un (01) mes o en término máximo fijado por el Despacho, contado a partir de la ejecutoria de la sentencia, si a dicha fecha no se hubiere efectuado, adopten las medidas necesarias y técnicamente viables con el fin de hacer cesar la vulneración de los derechos colectivos a la seguridad, la moralidad administrativa, el goce a un ambiente sano y en general los que sean necesarios, de conformidad con los hechos descritos en la presente demanda, y las recomendaciones que dentro de la misma se lleguen a concluir, tendientes a conjurar los referidos riesgos y/o desastres técnicamente previsibles, garantizando los recursos y los instrumentos necesarios para facilitar la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente, conforme lo ordena la Ley 65 de 1993.

TERCERO: Que las entidades demandadas acaten inmediatamente la orden que su despacho imparta, según lo dispone el artículo 39 de la Ley 472 de 1998 [...]”.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

I.4. Defensa

I.4.1.- El **MINISTERIO** propuso como excepciones las siguientes:

- **«FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA»**, por cuanto no tiene atribuciones para cumplir o solucionar directamente conflictos en materia de sanidad, infraestructura puntual y/o administración de un establecimiento penitenciario y carcelario en particular.

Afirmó que la adscripción del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC y de la UAE de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC al Ministerio, no constituye ninguna clase de relación jerárquica funcional ni de subordinación entre ellas y la entidad, sino simplemente de orientación y control sectorial y administrativo tendiente al desarrollo armónico de las funciones públicas.

- **«INEXISTENCIA DE INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES A SU CARGO NI VULNERACIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS POR PARTE DEL**



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO», debido a que no es la autoridad encargada de satisfacer los servicios de los internos en establecimientos penitenciarios y carcelarios; que, en esa medida, ha ejecutado sus obligaciones de coordinación, seguimiento y fijación de los lineamientos de la política criminal y penitenciaria que le competen.

Manifestó que en aras de superar la problemática del sistema penitenciario y carcelario, ha estado al tanto del plan de construcción y refacción carcelaria tendiente a garantizar a los reclusos condiciones de vida digna; y que, además, presentó el proyecto de reforma al Código Penitenciario y Carcelario.

- **«IMPOSIBILIDAD DE IMPUTACIÓN JURÍDICA EFICIENTE DE RESPONSABILIDAD EN CABEZA DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO (AUSENCIA DE NEXO CAUSAL)»**, habida cuenta que como no tiene la autoridad material y jurídica para realizar o no las actuaciones en materia de administración e infraestructura de los centros carcelarios, es claro que en el



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

presente caso no es la llamada a responder por los eventuales perjuicios que se pudieron haber causado.

- **«IMPROCEDENCIA DE IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDAD POR FALLA RELATIVA DEL SERVICIO»**, por cuanto no es posible imputar responsabilidad al Estado en general, ni a las entidades a cargo funcionalmente del servicio en particular, debido a que la sobrepoblación carcelaria que se vive en el país está determinada por el conflicto armado y social que data desde hace 50 años por causa de la guerra contra el narcotráfico, por las políticas públicas adoptadas para lograr la paz y la desmovilización de miembros de grupos armados, por las políticas para el sometimiento de criminales mediante procedimientos breves y por el interés legítimo de seguridad de la ciudadanía adoptado por el legislador al tipificar conductas o extender y aumentar las penas de prisión.

I.4.2.- EL DEPARTAMENTO arguyó que, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política y en el Código de Régimen Departamental – Decreto 1222 de 18 de abril 1986⁷ -, no tiene a su

⁷ Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

cargo la construcción, administración, custodia y/o seguridad de las cárceles para personas detenidas preventivamente o condenados y sindicados por contravenciones.

Afirmó que conforme a lo establecido en el Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario, los Departamentos no hacen parte del Consejo Superior de Política Criminal, que es del orden nacional, y tampoco de los Comités Territoriales de Seguimiento al Sistema Penal Acusatorio, que son del orden territorial.

Que por ello, no tiene responsabilidad administrativa en la presunta violación de los derechos colectivos de los internos de las cárceles del país o de su jurisdicción, como tampoco en la creación de este tipo de establecimientos para la detención preventiva de las personas condenadas o sindicadas por contravenciones de policía.

Adujo que pese a no estar obligado por la Constitución y la Ley 65 a la construcción de cárceles para detención preventiva de condenados o sindicados, sí ha dado cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional en diversas sentencias, lo que se



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

evidencia con la cesión del lote el Píamo, ubicado en la vereda La Holanda, del Municipio de Pereira, en el que se construirá el establecimiento penitenciario y carcelario de mediana seguridad de Pereira, cuyo proceso se encuentra en etapa precontractual.

Aseguró que incluyó en su presupuesto una partida para atender los requerimientos de las entidades competentes en materia penitenciaria y carcelaria, con el fin de colaborar en la solución de la crisis que se presenta en las cárceles de su jurisdicción.

Propuso las siguientes excepciones:

- **«FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA»**, por cuanto la prestación directa o conjunta del servicio de seguridad y custodia de los ciudadanos sindicados o condenados que se encuentren cumpliendo una medida de aseguramiento o una pena en los centros de reclusión del país, así como la construcción, administración o mantenimiento de los EPC para personas condenadas o sindicadas por contravenciones especiales de policía, corresponden al Ministerio del Interior y de Justicia y al INPEC.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
 Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

- **«EXISTENCIA DE PRECEDENTE EN LA MATERIA Y EFECTO DE COSA JUZGADA»**, toda vez que sobre los hechos y pretensiones debatidos en este proceso, ya hubo pronunciamiento en primera y segunda instancia por parte del Juzgado Quinto Civil del Circuito de Pereira y la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, dentro del proceso radicado bajo el núm. 2013-00066/1695; asimismo, el Tribunal Administrativo de Risaralda dictó sentencia dentro del proceso radicado con el núm. 2013-00243-00 y el Juzgado Civil del Circuito de Santa Rosa de Cabal dentro del proceso con radicado núm. 2013-00085-00, en los que se concluyó que la entidad competente para la creación, administración y seguridad de los establecimientos carcelarios y penitenciarios del país, sean nacionales, departamentales o municipales, es el INPEC.

I.4.3.- El INPEC⁸, propuso las excepciones que denominó “inexistencia del hecho dañino” y “falta de legitimación en la causa por pasiva”, por estimar que no ha vulnerado los derechos colectivos, cuya responsabilidad recae en los entes territoriales, por

⁸ Vinculado por el Tribunal por medio de auto de 13 de marzo de 2018.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

cuanto les corresponde garantizar los recursos y o facilitar la creación y en general el sostenimiento de las cárceles para las personas detenidas preventivamente, de conformidad con lo ordenado por la Ley 65, lo que se corrobora en el hecho de que la demanda no se dirigió en su contra sino del Municipio y del Departamento.

Manifestó que su función es ejercer la inspección y vigilancia de las cárceles de las entidades territoriales; y respecto del parágrafo tercero del artículo 17 de la Ley 65, explicó que no hay personas detenidas en los establecimientos por contravenciones, pues, penalmente, son investigados por delitos.

I.5.- Pacto de cumplimiento

La audiencia de pacto de cumplimiento se llevó a cabo el 9 de julio de 2018, la cual se declaró fallida por no existir ánimo conciliatorio entre las partes.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA IMPUGNADA

El Tribunal, en sentencia de 16 de mayo de 2019, declaró no probadas las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por los apoderados del Departamento, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el INPEC, denegó las pretensiones de la demanda y no condenó en costas.

Se refirió a la procedencia de la acción popular, a las excepciones propuestas, al alcance de los derechos colectivos invocados y al material probatorio aportado, del que concluyó que, de acuerdo con la información suministrada por el INPEC, en el Departamento no existe población condenada por contravenciones que impliquen la privación de la libertad y que las personas que se encuentran en detención preventiva es por delitos.

Consideró que la accionante no demostró la cantidad de personas que están reclusas en los establecimientos carcelarios que operan en el Departamento, que están con detención preventiva por la comisión de algún delito; y que este número incide en el



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

incremento negativo de la tasa de hacinamiento que se presenta, es decir, que la carencia de la cárcel en los términos del artículo 17 de la Ley 65 esta desencadenando el traslado masivo de personas a los establecimientos del orden nacional.

Afirmó que no se probó que el flujo de personas con detención preventiva y que corresponde a la custodia del Municipio desencadenó el incremento en la tasa de hacinamiento de los establecimientos carcelarios del orden nacional que existen en el Departamento, por lo que concluyó que no se demostró la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa.

Conforme con lo anterior, aseveró que sería desproporcionado ordenar al Municipio (clasificado como de sexta categoría) que construyera una cárcel en los términos del artículo 17 de la Ley 65, ya que esto implicaría un despliegue presupuestal sin sustento ni necesidad administrativa, debido a que para el caso concreto no se certificaron las personas detenidas, lo que evidencia la ausencia de material probatorio que acredite la vulneración de los derechos colectivos.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

III.1.- La actora argumentó que se logró probar que en el Municipio no existe un complejo para albergar a quienes se encuentran en detención preventiva y/o que están en proceso de judicialización por la comisión de un delito.

Precisó que con las pruebas aportadas tanto por el Municipio, como por la Policía Departamental de Risaralda y el INPEC, que hacen referencia de manera generalizada a las personas que se registran del Sistema Penitenciario y Carcelario, sin indicar si su procedencia es al interior del Departamento o en otras regiones, se evidenció la problemática dentro del sistema carcelario en el Municipio, por la falencia de la administración para albergar a las personas detenidas preventivamente, contribuyendo de esta manera al hacinamiento generalizado.

Adujo que la implementación de la normativa vigente en la materia implica una carga presupuestal, motivo por el que no es de recibo



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

el argumento esgrimido por el Tribunal frente a este aspecto, ya que va en detrimento de los derechos de la población carcelaria.

Indicó que el Municipio no cuenta con establecimiento carcelario que pueda ser objeto de la Ley 65, pese a que el artículo 17 de la norma prevé que el ente territorial debe hacerse cargo de las personas sindicadas privadas de la libertad en las cárceles de detención preventiva, lo que significa que va dirigida a todas las entidades sin importar si estas cuentan o no con una cárcel.

Manifestó que son de público conocimiento los altos índices de hacinamiento que presenta el Sistema Penitenciario a nivel nacional, en especial, los 3 centros de reclusión del Departamento, de manera que, de efectuarse el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las entidades territoriales en relación con la población privada de la libertad en ejecución de medida de aseguramiento de detención preventiva, los porcentajes de hacinamiento se reducirían notablemente.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

Finalmente, precisó que es obligación de las entidades demandadas dar cumplimiento a lo establecido en el referido artículo de la Ley 65, en el sentido de garantizar los recursos e instrumentos necesarios para facilitar la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para personas detenidas preventivamente, para de esta manera contar con instalaciones que garanticen las condiciones mínimas de vida digna de estas personas.

III. 2. El señor **JAVIER ELÍAS ARIAS IDARRAGA⁹⁹**, presentó apelación adhesiva en la que afirmó que el *a quo* olvidó que en las acciones populares la carga de la prueba se invierte y le corresponde a los demandados probar que no violaron derechos colectivos, situación que no ocurrió en el presente caso; y que para que prospere la acción basta con probar que existe una amenaza.

Puso de presente que la ausencia de certificación de las personas detenidas en el Municipio, no es razón suficiente para negar las pretensiones, pues el Tribunal contaba con la facultad de decretar

⁹⁹ Por medio de auto de 3 de noviembre de 2017, se admitió la coadyuvancia del señor Javier Elías Arias Idarraga.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

pruebas de oficio, obviando así con el deber de proferir una sentencia de mérito conforme lo establecido en la Ley 472 de 5 de agosto de 1998¹⁰

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

El Ministerio Público en esta etapa procesal, guardó silencio; y tanto la parte demandante como demandada, reiteraron los argumentos expuestos en la demanda y en la contestación de la misma.

V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

Generalidades de la acción popular

La acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente, por la acción o la omisión de las autoridades públicas o de los particulares. El objetivo de estas acciones es dotar

¹⁰ “Por la cual se desarrolla el artículo [88](#) de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

a la comunidad afectada de un mecanismo jurídico expedito y sencillo para la protección de sus derechos.

Problema jurídico

De lo expuesto, la Sala advierte que el problema jurídico a dilucidar es: si la desatención del Municipio de Belén de Umbría de lo previsto en la Ley 65, en relación con la obligación de los entes territoriales en materia carcelaria, constituye una vulneración a los derechos colectivos a la moralidad administrativa, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad públicas, al goce de un ambiente sano y a la seguridad y salubridad pública de la población carcelaria de los tres EPC del Departamento de Risaralda.

Para efecto de responder el problema jurídico mencionado en precedencia, la Sala se referirá a los siguientes aspectos: i) la problemática de hacinamiento en los EPC y los ECI declarados por la Corte Constitucional con ocasión de dicha situación; ii) la



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

sentencia de 11 de julio de 2019¹¹, en la que esta Sección resolvió un asunto similar; iii) las obligaciones de los entes territoriales en materia carcelaria; y el iv) caso concreto.

De la problemática de hacinamiento en los EPC y los ECI declarados por la Corte Constitucional

El hacinamiento carcelario es una problemática que no solamente afecta los EPC ubicados en el Departamento de Risaralda, sino en todo el país, razón por la que la Corte Constitucional ha proferido diversos pronunciamientos, a través de los cuales ha pretendido poner fin a este flagelo. Tal es el caso de las sentencias T-153 de 1998 y T-388 de 2013, en las que declaró el Estado de Cosas Inconstitucional –ECI- en las prisiones y en el Sistema Penitenciario y carcelario, el cual fue reiterado en la sentencia T-762 de 2015.

La Corte Constitucional en sentencia T-762 de 2015, efectuó un recuento del marco jurisprudencial de los fallos T-153 de 1998 y T-388 de 2013. En la primera decisión, esa Corporación identificó

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, consejero ponente Roberto Augusto Serrato Valdés, sentencia de 11 de julio de 2019, expediente núm. 66001-23-33-000-2016-00526-01.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

como uno de los focos de acción contra la sobrepoblación carcelaria, la adecuación de la infraestructura física del sistema penitenciario y carcelario de esa época¹². Por su parte, en la segunda sentencia, el Alto Tribunal reconoció que pese a que los planes ordenados para la ampliación de la cobertura habían sido exitosos¹³, la crisis permanecía vigente¹⁴, razón por la que se hizo necesario hacer énfasis en la necesidad de adecuar la política criminal a los estándares y marcos de protección de los derechos de las personas privadas de la libertad, con el fin de que se pudiesen lograr resultados más sostenibles.

Es de resaltar que la Corte Constitucional en la sentencia T-762 de 2015, también puso de presente que en la sentencia T-388 de 2013, se había considerado que el ECI declarado en la sentencia T-

¹² La Corte Constitucional en sentencia T-762 de 2015, puso de presente que las órdenes emitidas en aquella oportunidad para superar el ECI, estaban dirigidas a: "i) a diseñar un plan de construcción y refacción carcelaria e implementarlo; ii) a crear un lugar especial para los miembros de la fuerza pública; iii) a separar a los sindicados de los condenados; iv) a investigar la falta de presencia de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad en las cárceles; y v) a adoptar medidas de protección urgentes mientras se adoptaban las medidas de carácter estructural y permanente..."

¹³ Según la sentencia T-762 de 2015, las medidas adoptadas en la sentencia T-153 de 1998, habían sido exitosas por cuanto, del informe de la Defensoría del Pueblo valorado en la sentencia T-388 de 2013, se podía extraer que: "se había logrado incrementar la capacidad penitenciaria y carcelaria, ya que mientras en 1990 había 28.380 cupos, en 2003 dicha cifra ascendió a 48.291 cupos."

¹⁴ La Defensoría del Pueblo en el informe referido en la cita precedente, también precisó que el éxito de las políticas implementadas era relativo, por cuanto la población carcelaria seguía creciendo en la misma proporción y a la misma velocidad en que lo venía haciendo en años anteriores.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

153 de 1998 se había superado, teniendo en cuenta que uno de los focos de acción a los cuales se dio especial relevancia (infraestructura física del sistema penitenciario y carcelario) fue atendido por las entidades estatales, por lo que se precisó que era necesario un análisis propio e independiente que atendiera a los contextos fácticos de los establecimientos penitenciarios y carcelarios presentados en 2013 y, en consecuencia, declaró nuevamente un ECI, pero por los siguientes razones:

“[...] • Los derechos constitucionales de las personas privadas de la libertad eran violados de manera masiva y generalizada.

- Las obligaciones de respeto, protección y garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad habían sido incumplidas de forma prolongada.

- El sistema penitenciario y carcelario había institucionalizado prácticas inconstitucionales.

- Las autoridades encargadas no habían adoptado las medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias y eficaces para evitar la vulneración de derechos.

- Las soluciones a los problemas constatados en el Sistema penitenciario y carcelario, comprometían la intervención de varias entidades, requerían de un conjunto complejo y coordinado de acciones, y exigían un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante.

- Si todas las personas privadas de la libertad acudieran a la acción de tutela, se produciría una congestión judicial mayor de la que ya existe [...]”.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

En virtud de lo precedente, la Corte adoptó las siguientes medidas para superar el ECI declarado:

“[...] Dentro de las medidas que se tomaron en esa ocasión están: i) se declaró un nuevo ECI; ii) se ordenó al Gobierno Nacional y a otras instituciones que continuaran con las medidas adecuadas y necesarias para superar el ECI; iii) se ordenó a la Procuraduría y a la Defensoría a hacerse partícipes de los procesos de cumplimiento de esa sentencia; iv) se vinculó a las alcaldías y a las secretarías de salud respectivas, al proceso de cumplimiento de la sentencia; v) se fijó, para las 6 cárceles y penitenciarías involucradas, las reglas de **equilibrio y equilibrio decreciente**; vi) se fijaron las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana que deben tener los establecimientos de reclusión; vii) se ordenó realizar las medidas tendientes y necesarias para implementar una brigada jurídica en cada una de las cárceles involucradas, con el fin de descongestionar las oficinas jurídicas de los establecimientos de detención y los despachos de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad, y al mismo tiempo lograr la libertad de aquellas personas que cumplen los requisitos para ello; y, por último, viii) se previó el cierre de los establecimientos estudiados, si los mismos, en 3 años a partir de la notificación de la sentencia, siguen propiciando condiciones contrarias a la dignidad y a los derechos fundamentales de las personas [...]”.

La Corte advierte en la sentencia T-762 de 2015, que el ECI declarado en la sentencia T-388 de 2013, aún no ha sido superado, habida cuenta que la situación en los centros de reclusión sigue siendo contraria a la Constitución de 1991, razón por la que reiteró el ECI ya declarado. Para el efecto, tomó en consideración lo siguiente:



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

“[...] 25. Así, resumido el marco jurisprudencial que sirve como referente a esta sentencia y antes de entrar a revisar las problemáticas concretas, es necesario reiterar que la situación en los centros de reclusión sigue siendo contraria a la Constitución de 1991.

En efecto, al analizar los ítems reseñados en el fundamento jurídico 17 de esta providencia, esta Sala Quinta de Revisión encuentra que, con ocasión de las denuncias sobre las condiciones de habitabilidad en las cárceles y penitenciarías de Bucaramanga, **Pereira, Santa Rosa de Cabal**, Medellín, Bogotá, Cúcuta, Anserma, San Vicente de Chucurí, Cartago, Palmira, Florencia, Apartadó, Sincelejo, Roldanillo y Villavicencio, se constata que persiste:

- La violación masiva de los derechos constitucionales a la vida en condiciones dignas, a la salud, al agua potable, a la resocialización de los condenados penalmente, entre otros, pues es notorio que la gran mayoría de las personas privadas de la libertad, sometidas a las actuales condiciones de reclusión, que revela el caudal probatorio, han sido desprovistas no solo del derecho a la libertad, como lógicamente corresponde, sino del ejercicio de muchas de las demás garantías constitucionales, sin que ello pueda ser admisible en un Estado Social de Derecho, bajo ningún argumento.

Como se advirtió, la población reclusa en estos centros penitenciarios asciende a más de 24.107 internos de los 117.000 a nivel nacional, que presentan condiciones de existencia análogas, como lo han manifestado los intervinientes en este proceso, y como ya lo ha constatado esta Corporación.

- El desconocimiento de los derechos fundamentales además es generalizado, en la medida en que se ha consolidado como una práctica a lo largo y ancho del territorio nacional, como se extrae de las aseveraciones que se han expresado en este apartado.

- El incumplimiento prolongado de las obligaciones de respeto, protección y garantía de los derechos de las personas reclusas, que se estableció, incluso antes del año 1998, cuando se explicó que el problema relativo a la violación masiva de derechos de los reclusos, no era novedoso en el país.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

- La institucionalización de prácticas en el sistema penitenciario y carcelario que son evidentemente inconstitucionales. Por ejemplo, la exigencia de la interposición de acciones de tutela para la prestación de servicios de salud, que ni así, llegan a sus destinatarios; **el hacinamiento como fenómeno estructural**; la indefinición de competencias de las autoridades; la corrupción y comercialización de bienes y servicios básicos en los establecimientos (camas, colchonetas, jabones); el encierro permanente y prolongado de los reclusos sin luz solar, entre otras.

- La falta de adopción de las medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias y eficaces por parte de las autoridades encargadas, para evitar la vulneración de derechos. **Aunque es claro que el Estado ha realizado esfuerzos importantes en materia penitenciaria y carcelaria, también es evidente que los mismos no han sido eficaces para superar la crisis.**

Según lo establece el informe enviado a esta Sala por parte de la Defensoría del Pueblo **“en el año 2014 la sobreocupación bordeó máximos históricos cercanos al 60%”**. Allí se asegura que **“nunca en la historia del país la problemática carcelaria fue tan grave como la que enfrentamos hoy”**, revelando la insuficiencia de las medidas hasta ahora adoptadas.

Así mismo se comprueba que:

- Las soluciones a los problemas constatados en el Sistema penitenciario y carcelario comprometen la intervención de varias entidades, requieren de un conjunto complejo y coordinado de acciones, y exigen un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante.

- Por último, si todas las personas privadas de la libertad acudieran a la acción de tutela, se produciría una congestión judicial mayor de la que ya existe.

26. En vista de todo lo antedicho, la Sala Quinta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional reiterará el Estado de Cosas Inconstitucional en el Sistema Penitenciario y Carcelario, declarado en la Sentencia T-388 de 2013, como consecuencia de la existencia de fallas estructurales en él, relacionadas directamente con la Política Criminal adoptada por el legislador, derivando en el compromiso masivo de varios derechos



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

fundamentales en el país, como se desprende de las verificaciones efectuadas en cada uno de los 16 centros de reclusión sobre los que versa el presente análisis [...]” (Resaltado de la Sala).

La Sala advierte que la Corte Constitucional en la sentencia citada, describió diversas problemáticas estructurales que son la causa de la vulneración constante y sistemática de los derechos de las personas privadas de la libertad, tales como: i) las falencias que presenta la política criminal en Colombia, **ii) el hacinamiento;** iii) **la reclusión conjunta de personas sindicadas y condenadas;** iv) el sistema de salud del sector penitenciario y carcelario del país; y v) “las condiciones de salubridad e higiene son indignas en la mayoría de los establecimientos penitenciarios, y esto constituye un trato cruel e inhumano propiciado por el Estado”.

La Sala hará referencia a las consideraciones relacionadas con las problemáticas estructurales de hacinamiento y reclusión conjunta de personas sindicadas y condenadas, por cuanto ello tiene relación directa con los hechos descritos en el caso *sub examine*.

En cuanto al hacinamiento, la Corte Constitucional precisó que al 31 de diciembre de 2014, en los EPC había un sobrecupo de 35.749



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

reclusos, que equivale al 45.9%, lo que ha ocasionado la vulneración sistemática de los derechos de éstos, toda vez que ello impide que tengan lugares dignos para dormir, comer, realizar sus necesidades fisiológicas, tener visitas conyugales, lo que da lugar a situaciones de ingobernabilidad y violencia que atenta contra la vida y seguridad de los mismos, así como también propicia la propagación de enfermedades y epidemias y desdibuja cualquier pretensión resocializadora de un condenado.

Asimismo, el Alto Tribunal sostuvo que del hacinamiento se derivaban tres sub-problemáticas a saber: i) “Desproporción entre las entradas y las salidas de las personas privadas de la libertad”; ii) “Falta de construcción y adaptación de cupos que respeten las mínimas condiciones de dignidad y subsistencia”; e iii) “Insuficiencia de los recursos destinados a la financiación de la política penitenciaria y carcelaria y la política criminal”.

En relación con la problemática estructural referente a la reclusión conjunta de personas sindicadas y condenadas, la Corte adujo que pese a las órdenes emitidas en 1998 para separar a las personas



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

que se encuentran en estas dos situaciones, éste seguía siendo un problema que influía gravemente en el sistema penitenciario y carcelario del país. Asimismo, puso de manifiesto que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 65, las entidades territoriales son competentes para crear, fusionar, suprimir, dirigir, organizar, administrar, sostener y vigilar las cárceles para las personas detenidas preventivamente, razón por la que el Ministerio de Justicia debía llamar a los entes territoriales de dicha controversia, para que se involucren al proceso de formación y adecuación que está adelantando ese Ministerio, en cumplimiento de la Ley *ibidem* y, además, era del caso instar a los entes territoriales para que emprendieran todas las acciones administrativas, presupuestales y logísticas necesarias tendientes a involucrarse en este proceso.

Para el efecto, la Corte sostuvo lo siguiente:

"[...] 86. A pesar de las órdenes emitidas desde 1998, dirigidas a diferentes entidades estatales para lograr separar los condenados de los sindicatos, éste sigue siendo un problema grave que influye en la crisis del sistema penitenciario y carcelario del país.

Según el Ministerio de Justicia y del Derecho, "a nivel nacional, de las 119.378 personas privadas de la libertad en los establecimientos penitenciarios a cargo del INPEC, el 38% de la



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

población, es decir 44.322 internos, son detenidos preventivamente (sindicados)".
Para el caso concreto, la Defensoría realizó un informe detallado que da cuenta de la proporción entre sindicados y condenados en los 16 centros de reclusión que aquí se estudian. Ese informe se puede sintetizar en el siguiente cuadro:

Tabla 4. Población reclusa sindicada y condenada en los establecimientos de reclusión accionados

Establecimiento penitenciario	Sindicados	Condenados
Cárcel Modelo de Bucaramanga	1204	3703
Cárcel La 40 de Pereira	527	907
EPMSC de Santa Rosa de Cabal	80	189
EPMSC El Pedregal de Medellín	1530	4567
Cárcel Modelo de Bogotá	3703	1204
Penitenciaría de Cúcuta	1453	2893
EPMSC de Anserma	89	174
Cárcel de San Vicente de Chucurí	30	46
Cárcel de las Mercedes de Cartago	215	122
Cárcel de Palmira	1066	1793
Cárcel El Cunday de Florencia	292	716
EPMSC de Itagüí	292	716
Cárcel de Villa Inés de Apartadó	365	567
Cárcel La Vega de Sincelejo	1023	273
Cárcel de Roldanillo	51	83
Cárcel de Villavicencio	996	687



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

87. En particular este flagelo puede ser visto desde dos perspectivas, que a su vez, ofrecen diferentes rutas de solución posibles.

88. En primer lugar, con base en lo expuesto en precedencia, se reconoce que en los últimos años las reformas legislativas aprobadas en Colombia han tenido la tendencia a hacer más rigurosa y obligatoria la imposición de medidas de aseguramiento privativas de la libertad por parte de jueces y fiscales (detención preventiva). Lo anterior ha atendido en gran medida a los ya referenciados fenómenos de populismo punitivo y reactividad a la opinión pública.

En esa medida, el aumento de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad, como respuesta institucional a las exigencias populares de punición, es problemático y contraviene los postulados libertarios que implica la fórmula del Estado Social y Democrático de Derecho, conforme la cual cualquier detención, más aún la preventiva, debe ser excepcional; las medidas asumidas en el ejercicio del ius puniendi del Estado deben fomentar el respeto de la libertad personal y rescatar la residualidad del derecho penal.

En efecto, los informes muestran que en Colombia las medidas de aseguramiento privativas de la libertad, se están convirtiendo en condenas anticipadas para las personas que se enfrentan a un proceso penal, pero que son encarceladas, sin ser aún derrotadas en juicio.

Frente a este punto de vista del problema, ya se revisaron los avances y medidas a adoptar en el acápite sobre política criminal inconstitucional. Estas medidas están entonces encaminadas a buscar que las personas sindicadas sean menos, y que si cumplen con determinados requisitos, se respete como regla general su libertad personal o, en todo caso, su derecho a ser diferenciado de aquellos a quienes, el Estado y la sociedad condena al haber probado su culpabilidad en la comisión de un delito; a los sindicados, por el contrario, aún los asiste la presunción de inocencia.

89. En segundo lugar, y desde el punto de vista de la ejecución de la política penitenciaria, es importante mencionar las dificultades del sistema para otorgar un tratamiento diferenciado a las personas condenadas y sindicadas. El INPEC ha de solventar



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

económicamente las medidas que operan frente a las personas condenadas, mientras las personas sindicadas están a cargo de las entidades territoriales.

A partir del informe presentado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, y de la lectura de los artículos 17 a 22 de la Ley 65 de 1993, modificados y/o adicionados por la Ley 1709 de 2014, esta Corte encuentra necesario recordar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, las entidades territoriales (departamentos, municipios, áreas metropolitanas y distritos) son competentes para crear, fusionar, suprimir, dirigir, organizar, administrar, sostener y vigilar las cárceles para las personas detenidas preventivamente.

Así mismo, el artículo 19A de la Ley 65 de 1993, introducido por la Ley 1709 de 2014, precisó las formas de financiación de las obligaciones, en los siguientes términos:

“Artículo 19A. Financiación de obligaciones. El Ministerio de Justicia y del Derecho promoverá la aprobación de un documento CONPES para garantizar la financiación de las obligaciones contenidas en los artículos 17 a 19 de la Ley 65 de 1993 y que están a cargo de las entidades territoriales.

Los recursos para el financiamiento de que habla el presente artículo provendrán del Presupuesto General de la Nación.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Justicia y del Derecho, desarrollará un proceso de formación y adecuación de las instituciones que desde los entes territoriales atienden o atenderán el funcionamiento de los centros carcelarios que estarán a cargo de estos, adecuándolos a la política general carcelaria y a las obligaciones nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos.

Parágrafo 2°. Para los efectos del artículo 17 de la Ley 65 de 1993 se entenderá que las cárceles departamentales y municipales serán destinadas a las personas detenidas preventivamente.”

90. En vista de la referida normativa, esta Sala de Revisión considera necesario ordenarle al Ministerio de Justicia y del Derecho que llame, si aún no lo ha realizado, a los entes territoriales involucrados en las presentes acciones de tutela, para que se involucren al proceso de formación y adecuación que está adelantando ese Ministerio, en cumplimiento de la Ley 65 de 1993 y sus reformas.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

Así mismo, es imperioso instar a los entes territoriales para que emprendan todas las acciones administrativas, presupuestales y logísticas necesarias para involucrarse efectivamente en el proceso seguido por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho, para cumplir con las obligaciones impuestas por la Ley 65 de 1993 y sus modificaciones [...]” (Resaltado de la Sala).

En aras de superar las problemáticas estructurales referidas en precedencia, la Corte Constitucional adoptó medidas generales, a través de las cuales busca la acción coordinada de diversos órganos del poder público, a corto mediano y largo plazo. Tales órdenes están sujetas a un sistema de seguimiento diseñado por el Alto Tribunal. Para el efecto, delegó: i) el liderazgo de los procesos atados a la superación del ECI a la Defensoría del Pueblo; ii) La vigilancia de tales procesos estará a cargo de la Procuraduría General de la Nación; y iii) quien promoverá la acción conjunta de las instituciones concernidas será el Ministerio de la Presidencia de la República.

Asimismo, la Corte dispuso unos criterios generales y otros específicos que servirán de fundamento para determinar la posibilidad del levantamiento del ECI, cuyo proceso tiene varias etapas a saber: i) Fase inicial, la cual hace referencia a la



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

implementación de las políticas públicas; ii) Fase intermedia que propende por la renovación de la política criminal; iii) Fase de solidificación de una política criminal articulada y eficiente; y iv) Fase de superación del carácter masivo del compromiso de derechos.

En todo caso, la Corte, en aras de delimitar líneas de acción y objetivos claros de cumplimiento a la Administración, fijó unos indicadores de resultado que pueden tener un impacto directo en el goce de los derechos fundamentales a la población carcelaria, conforme a los problemas que se constataron en la sentencia. Tales parámetros constituyen las condiciones mínimas para la subsistencia digna de todos los reclusos.

Siendo ello así, la Corte consolidó cada una de las fallas existentes en el Sistema Penitenciario y Carcelario del País y sus respectivos parámetros de verificación de avance hacia la superación del ECI, que debe regir el acompañamiento del Grupo de Seguimiento de la Defensoría del Pueblo y la actividad de las autoridades estatales concernidas. Para el efecto, el Alto Tribunal precisó lo siguiente, en



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

relación con la problemática a que hace referencia la acción popular *sub examine*, que es el hacinamiento y la reclusión conjunta de personas sindicadas y condenadas:

En relación con el hacinamiento y los efectos en cuanto a la reducción de espacios para el descanso nocturno, la Corte precisó que la medición de este fenómeno coincide con el espacio por persona dentro de las instalaciones. Así, sostuvo que el espacio total de reclusión mínimo para un recluso debe ser de 20m².

Para el efecto, la Corte Constitucional fijó estándares mínimos con que deben contar los reclusos al interior del establecimiento carcelario, tales como el metraje de las celdas, camas y la ventilación de dicho espacio; los utensilios de descanso nocturno; adecuación de las celdas para las personas en situación de discapacidad; cada cuanto debe hacerse los cambios de sábanas y limpieza de las habitaciones, entre otros.

En cuanto a **la imposibilidad de diferenciar pabellones y/o trato fáctico y jurídico entre las personas sujetas a medidas**



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

de aseguramiento privativas de la libertad y aquellas condenadas, la Corte sostuvo lo siguiente:

"[...] 158. La situación jurídica de las personas sindicadas se caracteriza por la indefinición de su participación o de la comisión de una conducta punible, pues aún en ese estadio, la judicatura no ha hecho declaración de culpabilidad alguna.

En tal sentido las causas de la condena y de la medida de aseguramiento son distintas y, en tal virtud, diferentes han de ser las consecuencias jurídicas, no obstante se encuentren condenados y sindicados en un mismo establecimiento penitenciario.

El problema del tratamiento indiferenciado de unos y otros, **pasa por la ubicación indistinta, pero también por las condiciones de reclusión. De este modo debe ser claro que las personas sindicadas deben estar reclusas en un lugar aislado de la cárcel, diferente al dispuesto para la privación de la libertad de las personas que han sido condenadas por algún crimen.**

Lo anterior permitirá efectuar sistemas de disciplina y seguridad particulares, que propendan por la convivencia de los sindicados, pero en el entendido de que como quiera que no han sido declarados culpables de ningún delito, no puede tratárseles como tales; los programas de resocialización, entonces no resultan congruentes con su situación, y el tiempo deberá emplearse en otros menesteres.

En materia de indicadores, éstos evaluarán la diferenciación espacial efectiva de la reclusión de condenados y sindicados, siendo indicadores (i) **el número de establecimientos penitenciarios que ubican a sindicados y condenados en sitios distintos, frente al número de establecimientos penitenciarios en el país;** (ii) el número de establecimientos penitenciarios que han dispuesto sistemas diferenciados de disciplina y de usos del tiempo y las diferentes zonas dispuestas



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

para los reclusos, para sindicados y condenados frente al número de establecimientos penitenciarios en el país [...]”.

De igual forma, la Sala destaca que, además de dictar órdenes generales para la superación del ECI, la Corte Constitucional también impartió medidas concretas para solucionar la problemática respecto de los EPC que dieron origen al fallo estructural en estudio, dentro de los que se encuentran los de los Municipios de Pereira y Santa Rosa de Cabal. Dichas medidas son las siguientes:

“[...] **SEXTO:** En el expediente T-3987203, Cárcel “La 40” de Pereira, REVOCAR el fallo proferido el 5 de junio de 2013, por la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior de Pereira, que en su momento revocó el proferido el 17 de abril de 2013, por el Juzgado 5º Civil del Circuito de Pereira. En su lugar, TUTELAR los derechos a la dignidad humana, la integridad personal, la vida digna y la salud de los reclusos de los patios tercero, cuarto y quinto del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad EPMSC, Cárcel La 40 de Pereira.

SÉPTIMO: En el expediente T-3989532, EPMSC de Santa Rosa de Cabal, REVOCAR el fallo de segunda instancia, proferido el 17 de junio de 2013, por la Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Pereira, que en su momento revocó el proferido por el Juzgado Civil del Circuito de Santa Rosa de Cabal, el 6 de mayo de 2013. En su lugar, TUTELAR los derechos a la dignidad humana, la integridad personal, la vida digna y la salud de los reclusos del EPMSC de Santa Rosa de Cabal.
[...]

Órdenes particulares



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

VIGÉSIMO TERCERO: ORDENAR al Ministerio de Justicia y del Derecho, con apoyo del Ministerio del Interior, por intermedio de su representante legal o quien haga sus veces, que en el término de un (1) mes contado a partir de la notificación de esta sentencia, que integre, si aún no lo ha realizado, a los entes territoriales involucrados en las presentes acciones de tutela, al proceso de formación y adecuación que está adelantando ese Ministerio, de acuerdo a lo establecido en la Ley 65 de 1993 y sus reformas. Los entes territoriales a los que se refiere esta orden son: los Municipios de Bucaramanga, Pereira, Santa Rosa de Cabal, Medellín, Bogotá, Cúcuta, Anserma, San Vicente de Chucurí, Cartago, Palmira, Florencia, Itagüí, Apartadó, Roldanillo y Villavicencio; y los Departamentos de Santander, Risaralda, Antioquia, Norte de Santander, Caldas, Valle del Cauca, Caquetá y Meta.

VIGÉSIMO CUARTO: INSTAR a los Municipios de Bucaramanga, Pereira, Santa Rosa de Cabal, Medellín, Bogotá, Cúcuta, Anserma, San Vicente de Chucurí, Cartago, Palmira, Florencia, Itagüí, Apartadó, Roldanillo y Villavicencio; y a los Departamentos de Santander, Risaralda, Antioquia, Norte de Santander, Caldas, Valle del Cauca, Caquetá y Meta, por intermedio de sus representantes legales o quienes hagan sus veces, para que emprendan todas las acciones administrativas, presupuestales y logísticas necesarias para involucrarse efectivamente en el proceso seguido, por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho, para cumplir con las obligaciones consagradas en la Ley 65 de 1993, sus modificaciones y las órdenes que surjan de esta providencia [...].”

De lo anterior, resulta claro para la Sala que la problemática de hacinamiento en los EPC del País y, en especial, en los municipios de Pereira y Santa Rosa de Cabal no ha sido ajena a la Corte Constitucional y a esta Corporación como se estudiará en el siguiente acápite.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

De la sentencia de 11 de julio de 2019, proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado

La Sala, mediante sentencia de 11 de julio de 2019, resolvió los recursos de apelación interpuestos por la USPEC y el Ministerio de Justicia y del Derecho contra la sentencia de 17 de noviembre de 2017, proferida por el Tribunal.

Dicha acción popular fue instaurada por el Defensor del Pueblo de Risaralda contra el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Departamento de Risaralda, el INPEC, la USPEC y el Municipio de Pereira, para obtener la protección de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, la seguridad y salubridad públicas y el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, los cuales estimó vulnerados por el incumplimiento de la Ley 65, debido a que dicho ente territorial no cuenta con edificaciones apropiadas para las personas detenidas preventivamente, cuya obligación legal es de obligatorio cumplimiento.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

En dicha oportunidad, el actor argumentó que el hacinamiento en los tres EPC del Departamento de Risaralda era de público conocimiento, de tal manera que si las entidades territoriales dieran cumplimiento a sus obligaciones respecto de las personas detenidas preventivamente a su cargo, el porcentaje de hacinamiento se reduciría notablemente. En consecuencia, era necesario que aquellas garantizaran los recursos e instrumentos necesarios para facilitar la “[...] creación, fusión, supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente; a fin de concretar las instalaciones en condiciones mínimas que garanticen la vida digna de estas personas [...]”.

Asimismo, el actor aseguró que el Municipio de Pereira no tenía dispuesto el espacio para el funcionamiento de las cárceles y pabellones de detención preventiva.

El Tribunal mediante sentencia de 17 de noviembre de 2017 amparó los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y la seguridad y salubridad públicas, los cuales fueron vulnerados por



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

las entidades accionadas, a las cuales les ordenó que, en el término de un año, adoptaran las medidas administrativas y presupuestales necesarias para que cesara la vulneración de los derechos y dieran cumplimiento a lo previsto en el artículo 17 de la Ley 65, sin que para su ejecución se invoque como excusa la falta de recursos económicos u otros trámites de carácter presupuestal.

Esta Sección en sentencia de 11 de julio de 2019 resolvió los recursos interpuestos por el Ministerio de Justicia y del Derecho, la USPEC y el INPEC, para lo cual planteó como problema jurídico el siguiente: “[...] ¿se encuentran vulnerados los derechos e intereses colectivos relacionados en la demanda de acción popular, y en consecuencia, se debe ordenar a las entidades accionadas ejecutar las obras y construir las edificaciones donde funcionen las cárceles para las personas sindicadas y detenidas preventivamente, para efectos de adecuar los tres (3) centros de reclusión de Risaralda a los estándares de seguridad legales y reglamentarios pertinentes? [...]”.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

Para efecto de responder el anterior interrogante, la Sala concluyó lo siguiente:

-. Que pese a que el INPEC y la USPEC actúan coordinadamente para la satisfacción de las necesidades de infraestructura de los establecimientos de reclusión y la definición de los lineamientos en ese mismo ámbito, a esta última entidad le corresponde realizar las gestiones que se requieran para ejecutar los proyectos de adquisición, suministro y sostenimiento de los recursos, incluyendo la infraestructura, para cumplir cabalmente la actividad penitenciaria.

-. El Ministerio de Justicia y del Derecho no es competente para adoptar medidas administrativas para la construcción de establecimientos carcelarios en los entes territoriales destinados a la población sindicada o detenida preventivamente, pues, de conformidad con la Ley 65, dicha competencia le corresponde a estas autoridades “[...] en lo concerniente a la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad [...]”.

El mandato referido fue reiterado en el artículo 12 de la Ley 1709, según el cual, “[...] los entes territoriales (e inclusive) la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura podrán realizar las gestiones pertinentes para la construcción conjunta de ciudadelas judiciales con un centro de detención preventiva anexos a sus instalaciones, así como articular todo lo necesario para la construcción y el mantenimiento de estos complejos judiciales [...]”.

Sin embargo, la Sala aclaró que en virtud del **artículo 2.2.1.12.3.2** del Decreto 0204 del 10 de febrero del 2016¹⁵, que hace referencia a la integración del Comité de Coordinación de Funciones y Competencias INPEC – USPEC, el Ministerio de Justicia hace parte de dicho Comité, razón por la que es necesario que esta

¹⁵ “Por el cual se adiciona un Capítulo al Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, y se definen las competencias de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) y del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley 1709 de 2014”.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

cartera participe en el asunto, en ejercicio de sus funciones de armonización y coordinación.

-. En relación con los ECI declarados por la Corte Constitucional en las sentencias T-153 de 1998, T-388 de 2013 y T-762 de 2015, la Sala puso de manifiesto que pese a que en esta última sentencia se adoptaron medidas para solucionar la problemática carcelaria en el país a mediano y a largo plazo, incluyendo los centros de reclusión del Departamento de Risaralda, ello no era óbice para que por vía de acción popular se profirieran órdenes específicas tendientes a la protección de los derechos colectivos de la población reclusa en los tres EPC de Risaralda, más aún si se tenía en cuenta que del material probatorio allegado se podía advertir que aún subsisten las condiciones que dieron origen al medio de control y las órdenes no contradice lo dispuesto por la Corte Constitucional.

-. En relación con el caso concreto, la Sala adujo que hacía suyas las consideraciones expuestas por el Tribunal en relación con la vulneración de los derechos colectivos, pues este encontró probado lo siguiente:



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

“[...]” [...] **(i) La discriminación y diferenciación entre sindicatos y condenados es de obligatorio cumplimiento, es un imperativo de la Ley, en donde a los Departamentos y Municipios, áreas metropolitanas y al Distrito Capital, les corresponde la creación, fusión o supresión, dirección y organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad**, por orden de autoridad policiva, en tanto a los ya condenados su reclusión es competencia del INPEC¹⁶, **(ii) las entidades aquí accionadas, sí son sujetos de responsabilidad frente a los altos índices de que presentan dichos centros de reclusión, que a su vez ocasiona deficiencias graves de servicios públicos y asistenciales a la salud de la población reclusa, problemas en infraestructura, falta de cupos, deficiencia en los servicios sanitarios (duchas, baterías sanitarias, etc.) y problemas de seguridad**, que afecta los derechos colectivos de la población que se encuentra privada de la libertad¹⁷ y, **(iii) las condiciones de hacinamiento, sumadas a la precaria situación de salud, sanitaria y de infraestructura, ocasionada en parte por la no clasificación de los internos que presenta el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Pereira, constituyen un incumplimiento de las entidades accionadas de procurar a los internos unas condiciones materiales de existencia dignas, circunstancia que da lugar a la vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y la seguridad y salubridad públicas de los internos, quienes se encuentran expuestos a enfermedades que pueden desencadenar en epidemias**, situación que por su gravedad, podría atentar, incluso, contra otros derechos de carácter fundamental, tales como la salud y la propia vida de esta población especial [...]”¹⁸. (Negritillas y subrayas de la Sala) [...]”.

¹⁶ Folios 268 Vto. a 269 del cuaderno N° 2 del expediente popular de la referencia.

¹⁷ Folios 269 Vto. a 270 del cuaderno N° 2 de la causa popular.

¹⁸ Folio 270 Vto. del cuaderno N° 2 del expediente.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

-. Las entidades accionadas desatendieron lo previsto en la Ley 65, pues, pese a los altos índices de hacinamiento, las cárceles del Departamento no cuentan con las edificaciones para las personas sindicadas y detenidas preventivamente, cuya obligación es imperativa y no optativa.

-. Aun cuando se demostró que el Departamento y otras entidades y autoridades han buscado ejecutar algunas gestiones de índole administrativo y presupuestal para solucionar la problemática de hacinamiento en los EPC, era del caso concluir que las necesidades de la población carcelaria son apremiantes, por lo que resultaba necesario adoptar las medidas pertinentes.

-. Los trámites presupuestales y la escasez de recursos no justifican la desprotección de los derechos colectivos de los internos y detenidos.

-. De acuerdo con lo establecido en las sentencias de tutela T-153 de 1998, T-388 de 2013 y T- 762 de 2015, los entes territoriales deben articularse al sistema carcelario bajo la coordinación del Ministerio de Justicia y de la USPEC.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

-. El Municipio de Pereira no tiene un espacio para el funcionamiento de las cárceles y pabellones de detención preventiva, para prevenir y/o evitar el hacinamiento de los detenidos y sindicados, lo que ha generado la afectación a los derechos colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano y la seguridad y salubridad pública.

Con fundamento en lo anterior, la Sala resolvió lo siguiente:

“[...] La Sala de Decisión procederá a modificar únicamente el ordinal cuarto (4º) de la parte resolutive de la sentencia de 17 de noviembre de 2017, proferida por la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Risaralda, ampliando el plazo allí concedido a dieciocho (18) meses, para que, una vez ejecutoriada la presente providencia, las entidades condenadas procedan a adoptar las medidas necesarias de orden administrativo y presupuestal a las que haya lugar, con el fin de hacer cesar la vulneración de los derechos colectivos aquí amparados; y se dé cumplimiento con lo establecido en el artículo 17 en concordancia con el artículo 63 de la Ley 65 del 19 de agosto de 1993¹⁹, modificada por la Ley 1709 del 20 de enero de 2014²⁰, concerniente a la construcción, creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente, y se proceda con la clasificación respectiva.

La Sala también dispondrá que, como medida de protección de los derechos colectivos antes citados, se realicen y/o instalen mesas de trabajo, con la presencia de la Nación – Ministerio de Justicia y

¹⁹ “Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario”.

²⁰ “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.”



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

del Derecho, del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, del Alcalde del Municipio de Pereira, del Gobernador del Departamento de Risaralda, de la Defensoría Pública del Pueblo – Regional Risaralda y de la Procuraduría para Asuntos Administrativos, las cuales tendrán a su cargo la adopción y verificación de las acciones necesarias para el cumplimiento de las órdenes contenidas en la presente sentencia popular.

Dichas mesas de trabajo, deberán realizarse como mínimo una (1) vez al mes, y las acciones y determinaciones que se adopten o se verifiquen en ellas, deberán ser informadas por las mentadas autoridades al comité de verificación de la sentencia, el cual fue integrado y/o conformado por la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Risaralda, en su fallo de 17 de noviembre de 2017.

Y, adicionalmente, y como órdenes específicas en cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho (en virtud del artículo 2.2.1.12.3.2. del Decreto 0204 del 10 de febrero de 2016²¹), dicha cartera deberá actuar como ente articulador y coordinador de las actividades que se desarrollen en el marco de las mesas y del Comité de Coordinación de Funciones y Competencias del INPEC y USPEC.

Por último, la Sala de Decisión también ordenará que, en el término de quince (15) días contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, se allegue un cronograma en el cual se delimiten claramente las actividades y gestiones que se realizarán y efectuarán para el cumplimiento íntegro de la orden, especificando, cada una de las responsabilidades y deberes de las entidades y autoridades condenadas (estas son, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, el Departamento de Risaralda y, por último, el Municipio de Pereira).

En todo lo demás, y como es natural, se dejará incólume el contenido de la parte resolutive de la sentencia apelada de 17 de

²¹ "Por el cual se adiciona un Capítulo al Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, y se definen las competencias de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) y del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley 1709 de 2014".



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

noviembre de 2017, proferida por la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Risaralda.

[...]

PRIMERO: MODIFICAR el numeral 4º de la sentencia de 17 de noviembre de 2017, proferida por la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Risaralda, el cual quedará así:

"CUARTO: Ordenar al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, al Municipio de Pereira y al Departamento de Risaralda que en el término de dieciocho (18) meses contado a partir de la ejecutoria de esta sentencia adopten las medidas necesarias de orden administrativo y presupuestales a que haya lugar con el fin de hacer cesar la vulneración de los derechos colectivos aquí deprecados, y se dé cumplimiento con lo establecido en el artículo 17 en concordancia con el artículo 63 de la Ley 65 de 1993 modificada por la Ley 1709 de 2014, concerniente a la construcción, creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente, y se proceda con la clasificación respectiva."

SEGUNDO: ADICIONAR un ordinal **DÉCIMO** a la sentencia de 17 de noviembre de 2017, de la siguiente forma:

"DÉCIMO: ORDENAR que, y como medida de protección de los derechos colectivos antes citados, se realicen y/o instalen mesas de trabajo, con la presencia de la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho, del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, del Alcalde del Municipio de Pereira, del Gobernador del Departamento de Risaralda, de la Defensoría Pública del Pueblo – Regional Risaralda y de la Procuraduría para Asuntos Administrativos las cuales tendrán a su cargo la adopción y verificación de las acciones necesarias para el cumplimiento de las órdenes contenidas en la presente sentencia popular. Dichas mesas de trabajo, deberán realizarse como mínimo una (1) vez al mes, y las acciones y determinaciones que se adopten o se verifiquen en ellas, deberán ser informadas por las mentadas



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

autoridades al comité de verificación de la sentencia, el cual fue integrado y/o conformado por la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Risaralda, en su fallo de 17 de noviembre de 2017.

Y, adicionalmente, y como órdenes específicas en cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho (en virtud del artículo 2.2.1.12.3.2. del Decreto 0204 del 10 de febrero de 2016), dicha cartera deberá actuar como ente articulador y coordinador de las actividades que se desarrollen en el marco de las mesas y del comité de Coordinación de Funciones y Competencias del INPEC y USPEC”.

TERCERO: ADICIONAR un ordinal **UNDÉCIMO** al proveído apelado, de la siguiente manera:

“UNDÉCIMO: ORDENAR *que, en el término de quince (15) días contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, se allegue un cronograma en el cual se delimiten claramente las actividades y gestiones que se realizarán y efectuarán para el cumplimiento íntegro de la orden, especificando, cada una de las responsabilidades y deberes de las entidades y autoridades condenadas (estas son, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, el Departamento de Risaralda y, por último, el Municipio de Pereira).”*

CUARTO: CONFIRMAR en todo lo demás el fallo impugnado [...]”.

De las obligaciones de los entes territoriales en materia carcelaria

La Ley 65, por medio de la cual se expidió el Código Penitenciario y Carcelario, fue modificada por la Ley 1709. Dicha norma prevé en



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

su artículo 16²² que los **establecimientos de reclusión del orden nacional** son creados, fusionados, suprimidos, dirigidos y vigilados por el INPEC, el cual, en coordinación con la USPEC, deberá determinar los lugares donde funcionarán dichos establecimientos.

Por su parte, según el artículo 17 *ibidem*, **las cárceles departamentales y municipales para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad, por orden de autoridad policiva**, corresponden a los Departamentos, Municipios, Áreas Metropolitanas y al Distrito Capital, los cuales se encargarán de su creación, fusión o supresión, dirección, organización,

²² "ARTÍCULO 16. ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN NACIONALES. <Artículo modificado por el artículo 8 de la Ley 1709 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> Los establecimientos de reclusión del orden nacional serán creados, fusionados, suprimidos, dirigidos y vigilados por el Inpec.

El Inpec, en coordinación con la Uspec, determinará los lugares donde funcionarán dichos establecimientos.

Cuando se requiera hacer traslado de condenados el Director del Inpec queda facultado para hacerlo dando previo aviso a las autoridades competentes.

Se faculta al Ministerio de Hacienda y Crédito Público asignar los recursos suficientes a la Uspec para la creación, organización y mantenimiento de los establecimientos de reclusión.

PARÁGRAFO 1o. Todos los nuevos centros de reclusión contarán con un perímetro de aislamiento de por lo menos 200 metros de distancia de cualquier desarrollo urbano.

PARÁGRAFO 2o. Todos los establecimientos de reclusión deberán contar con las condiciones ambientales, sanitarias y de infraestructura adecuadas para un tratamiento penitenciario digno".



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

administración, sostenimiento y vigilancia. Asimismo, la norma en comento ordenó que la inspección y vigilancia de dichos establecimientos le corresponde al INPEC.

El artículo *ídem* también previó que en los presupuestos municipales y departamentales deben incluirse las partidas necesarias para los gastos de sus cárceles, como lo son el pago de empleados, alimentación de los presos, vigilancia, gastos de remisiones y viáticos, materiales y suministros, compra de equipos y demás servicios, de tal manera que, los alcaldes y gobernadores se abstendrán de aprobar o sancionar los presupuestos que no llenen estos requisitos.

Adicional a lo anterior, la norma en mención dispuso la posibilidad de que la Nación y las entidades territoriales celebren convenios de integración de servicios, para el mejoramiento de la infraestructura y el sostenimiento de los centros de reclusión.

El artículo 17 ordena lo siguiente:



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

“ARTÍCULO 17. CÁRCELES DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES. Corresponde a los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y al Distrito Capital de Santafé de Bogotá, la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad, por orden de autoridad policiva.

Mientras se expide la ley que atribuya a las autoridades judiciales el conocimiento de los hechos punibles sancionables actualmente con pena de arresto por las autoridades de policía, éstas continuarán conociendo de los mismos. Los castigados por contravenciones serán alojados en pabellones especiales.

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario ejercerá la inspección y vigilancia de las cárceles de las entidades territoriales.

En los presupuestos municipales y departamentales, se incluirán las partidas necesarias para los gastos de sus cárceles, como pagos de empleados, raciones de presos, vigilancia de los mismos, gastos de remisiones y viáticos, materiales y suministros, compra de equipos y demás servicios.

Los gobernadores y alcaldes respectivamente, se abstendrán de aprobar o sancionar según el caso, los presupuestos departamentales y municipales que no llenen los requisitos señalados en este artículo.

La Nación y las entidades territoriales podrán celebrar convenios de integración de servicios, para el mejoramiento de la infraestructura y el sostenimiento de los centros de reclusión de sistema penitenciario y carcelario”.

De otra parte, la Ley 65 también otorgó la posibilidad a los municipios que, de manera conjunta, creen, organicen, administren y sostengan los establecimientos de reclusión, conforme lo dispone el artículo 18, en los siguientes términos:



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

“ARTÍCULO 18. INTEGRACIÓN TERRITORIAL. Los municipios podrán convenir la creación, organización, administración y sostenimiento conjunto de los establecimientos de reclusión”.

De igual forma, la Ley 65 dispuso otra alternativa que consiste en que los Departamentos y Municipios que carezcan de sus respectivas cárceles, pueden contratar con el INPEC el recibo de sus presos a cambio del pago de los siguientes servicios: i) sobresueldos a los empleados del respectivo centro de reclusión; ii) dotación de elementos y recursos necesarios para los internos incorporados a las cárceles nacionales; iii) provisión de alimentación en la cuantía señalada por el INPEC para sus internos; iv) reparación, adaptación y mantenimiento de los edificios y de sus servicios, si estos son de propiedad de los entes territoriales. Para el efecto, el artículo 19 ordenó lo siguiente:

“ARTÍCULO 19. RECIBO DE PRESOS DEPARTAMENTALES O MUNICIPALES. Los departamentos o municipios que carezcan de sus respectivas cárceles, podrán contratar con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, el recibo de sus presos mediante el acuerdo que se consagrará en las cláusulas contractuales, conviniendo el reconocimiento que los departamentos o municipios hagan del pago de los siguientes servicios y remuneraciones:



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

- a) Fijación de sobresueldos a los empleados del respectivo establecimiento de reclusión;
- b) Dotación de los elementos y recursos necesarios para los internos incorporados a las cárceles nacionales;
- c) Provisión de alimentación en una cuantía no menor de la señalada por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario para sus internos;
- d) Reparación, adaptación y mantenimiento de los edificios y de sus servicios, si son de propiedad de los departamentos o municipios.

PARÁGRAFO. Las cárceles municipales podrán recibir presos nacionales en las mismas condiciones en que los centros de reclusión nacionales reciben presos municipales”.

De lo expuesto, resulta claro para la Sala que la Ley 65 fue clara en establecer que las entidades territoriales son las responsables de la prestación del servicio penitenciario y carcelario a las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad, por orden de autoridad policiva, lo cual se puede efectuar de las siguientes maneras:

-. Que la entidad territorial disponga la creación de su cárcel, en cuyo caso deberá encargarse de todos los gastos que implique su funcionamiento, los cuales deberán incluirse en el presupuesto, y la inspección y vigilancia estará a cargo del INPEC (Artículo 17).



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

-. Que dos o más municipios creen, organicen, administren y sostengan el establecimiento de reclusión (artículo 18).

-. Que la entidad territorial contrate con el INPEC el recibo de sus presos, para lo cual deberá reconocerle el pago de los gastos referidos en el artículo 19.

Cabe resaltar que la Corte Constitucional en ejercicio del control de constitucionalidad del artículo 17 de la Ley 65, en sentencia C-471 de 1995, citó apartes de la exposición de motivos del proyecto de ley presentado por el Ministerio de Justicia y del Derecho al Congreso y consideró lo siguiente:

"[...] Ahora bien, acerca del tema planteado, conviene precisar los razonamientos consignados en la exposición de motivos del proyecto de ley presentado a la consideración del Congreso por el Ministerio de Justicia y del Derecho:

"2. ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSION.

*2.1. **Sistema carcelario y penitenciario.** Se define el sistema carcelario y penitenciario, su integración, creación y organización, fusión y supresión de los centros de reclusión, por parte del Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario. (...)*

*2.2. **Clasificación de establecimientos de reclusión.** En este Título II se encuentra también la clasificación enunciativa de los establecimientos de reclusión: cárceles, penitenciarías, reclusión de mujeres, cárceles para miembros de la Fuerza Pública, colonias, casa-cárceles y establecimientos de rehabilitación.*



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

2.3. Creación y organización. El actual Código Penitenciario establece una tipología demasiado rígida. En este estatuto se pretende que además de los centros que corresponda a la División Judicial, el Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario quede facultado para crear otros nuevos en atención a la naturaleza de los internos y a los niveles de seguridad.

2.4. Cárceles departamentales y municipales. Se contempla la obligación que tienen los departamentos de crear sus propias cárceles.

Los establecimientos penales de la nación presentan el fenómeno de la promiscuidad y el hacinamiento. En épocas anteriores esto era dantesco pero ahora con las vigentes normas penales y procedimentales, la población carcelaria ha disminuido notablemente. **De todas maneras en ciudades como Medellín, Cali y Cartagena, ante la ausencia de cárceles municipales los contraventores son enviados a los establecimientos nacionales.**

Esto da origen al hacinamiento y de manera muy particular a la violación de las reglas mínimas que establecen la separación entre condenados, sindicados y contraventores.

La razón es que la pena de arresto tiene la exclusiva función de ser retributiva y a lo más, correctiva. Como nuestras cárceles crean estigmas sociales, mandar a una persona a un centro de reclusión es imprimirle una marca denigrante y sobre todo, es involucrarlo en un ambiente dañino y peligroso.

Sin embargo, en ausencia de cárceles municipales y departamentales la Nación ofrece a estos entes, alojar a sus contraventores en las cárceles nacionales con el requisito de firmar un contrato, en el cual se fijan las obligaciones que hagan menos onerosa la carga del Estado. En efecto, los municipios y departamentos deben pagar entre otras cosas, la alimentación de los arrestados, la dotación de los elementos y recursos necesarios para ellos y un sobresueldo a los funcionarios de la cárcel, por la razón justa, de que a ellos, se les recargan con exceso las funciones.

Desde luego lo ideal es que municipios y departamentos tengan sus propias cárceles.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

Como hay municipios muy cercanos unos y otros, con el fin de rebajar los costos de construcción y funcionamiento de las cárceles, se autoriza la "fusión carcelaria" bajo un establecimiento conjunto. (Gaceta del Congreso del jueves 29 de octubre de 1992, página 3)

En la misma exposición de motivos, el Gobierno Nacional define a las cárceles como *"lugares de reclusión fundamentalmente para detenidos"* y aclara que las penitenciarías son lugares *"para purgar una pena."* Agrega más adelante que los funcionarios competentes para hacer efectiva la detención y ejecución de las sentencias son el Director General del Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario, los Directores Regionales y los Directores de los Establecimientos de Reclusión.

La Ley 65 de 1993 estableció el *"Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario"* integrado por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC" y por todos los centros de reclusión que funcionan en el país dentro de los cuales se encuentran los creados, fusionados o suprimidos. En su artículo 17 acusado se dispuso que:

"[...]"

Dentro del criterio de descentralización de que se habla, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, no encuentra esta Corporación incompatibilidad alguna entre la Carta Política y el artículo 17 demandado, ya que la creación, fusión, supresión en materia carcelaria, de competencia de los departamentos y municipios, no quebranta el concepto del Estado unitario en cuanto la ley conserva en cabeza del Gobierno Nacional, por conducto del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC", la ejecución de las sentencias penales y la detención precautelativa, la evaluación de las medidas de seguridad y la reglamentación y control de las penas accesorias, **dejando solamente a los departamentos y municipios, así como a las áreas metropolitanas y al Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, la creación, fusión o supresión de cárceles para aquellas personas detenidas precautelativamente y condenadas por contravenciones "por orden de autoridad policiva", y es bien sabido que tanto para el régimen departamental como en el municipal, estos entes pueden prestar aquellos servicios públicos "que determinen la Constitución y las leyes" (artículos 298, 311 y 365 C.P.).**



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

Si bien es cierto, como lo afirma el actor, que el Decreto 1817 de 1964 establecía en cabeza de la Nación la facultad de crear, organizar, dirigir, administrar, sostener y vigilar las penitenciarías, colonias agrícolas nacionales, cárceles de cabeceras de distrito judicial y cárceles de ciudades donde funcionara el juzgado superior, en el marco de un Estado unitario también descentralizado, pero con mayor moderación, de conformidad con la Constitución de 1886, **la Carta Política de 1991 amplió las posibilidades de descentralización, y en consecuencia, de traslado de competencias del sector central a las entidades territoriales, más aún en tratándose de determinados servicios como el que es objeto de análisis, bajo las condiciones y requisitos establecidos por la propia Constitución y la ley, lo cual es consecuencia, precisamente, de la expresa determinación del Constituyente de permitir una mayor descentralización de las funciones a cargo del Estado, y de dotar de más autonomía a aquellas entidades, a fin de facilitar el cumplimiento de los objetivos propios de un Estado Social de Derecho.**

En razón de lo anterior, y dada la naturaleza misma de la función carcelaria y penitenciaria, relacionada con la condición misma de las personas detenidas preventivamente o condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad, por orden de autoridad policiva, el Legislador consideró conveniente trasladar las competencias señaladas en el artículo 17 respecto de las cárceles, para lo cual está facultado de conformidad con los artículos 150 numerales 2, 4, 8 y 23; artículo 154; artículo 189 numeral 17; artículo 200 numeral 1o.; artículo 201 numeral 1o.; artículos 209 y 210; artículo 286, artículo 298; y artículo 311 de la Constitución Política, entre otros [...]” (Resaltado de la Sala).

De igual forma, la Sala destaca que el artículo 10° de la Ley 1709, adicionó el artículo 19A a la Ley 65, el cual ordenaba lo siguiente:

“ARTÍCULO 10. Adiciónase un artículo 19A en la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

Artículo 19A. Financiación de obligaciones. El Ministerio de Justicia y del Derecho promoverá la aprobación de un documento Conpes para garantizar la financiación de las obligaciones contenidas en los artículos 17 a 19 de la Ley 65 de 1993 y que están a cargo de las entidades territoriales.

Los recursos para el financiamiento de que habla el presente artículo provendrán del Presupuesto General de la Nación.

PARÁGRAFO 1o. El Ministerio de Justicia y del Derecho, desarrollará un proceso de formación y adecuación de las instituciones que desde los entes territoriales atienden o atenderán el funcionamiento de los centros carcelarios que estarán a cargo de estos, adecuándolos a la política general carcelaria y a las obligaciones nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos.

PARÁGRAFO 2o. Para los efectos del artículo 17 de la Ley 65 de 1993 se entenderá que las cárceles departamentales y municipales serán destinadas a las personas detenidas preventivamente”.

La anterior disposición fue derogada por el artículo 267 de la Ley 1753 de 9 de junio de 2015²³.

Finalmente, es del caso poner de presente que el artículo 22 de la Ley 65 dispuso que podrán existir pabellones de detención preventiva en un establecimiento penitenciario para condenados, siempre y cuando estos se encuentren separados adecuadamente

²³ “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

de las demás secciones de dicho complejo y de las personas condenadas. La norma en comento dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO 21. CÁRCELES Y PABELLONES DE DETENCIÓN PREVENTIVA. <Artículo modificado por el artículo 12 de la Ley 1709 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> Las cárceles y pabellones de detención preventiva son establecimientos con un régimen de reclusión cerrado. Estos establecimientos están dirigidos exclusivamente a la atención de personas en detención preventiva en los términos del artículo 17 de la Ley 65 de 1993, los cuales están a cargo de las entidades territoriales.

Podrán existir pabellones para detención preventiva en un establecimiento penitenciario para condenados, cuando así lo ameriten razones de seguridad, siempre y cuando estos se encuentren separados adecuadamente de las demás secciones de dicho complejo y de las personas condenadas.

Las entidades territoriales, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura podrán realizar las gestiones pertinentes para la construcción con junta de ciudadelas judiciales con un centro de detención preventiva anexos a sus instalaciones, así como articular todo lo necesario para la construcción y el mantenimiento de estos complejos judiciales”.

Caso concreto

En el presente caso se advierte que la acción popular fue presentada con el objeto de que el Municipio de Belén de Umbría preste el servicio penitenciario y carcelario a las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad, por orden de autoridad policiva, conforme lo ordenan los artículos 17 a 19 de la Ley 65, por cuanto dicha



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

omisión es una de las causas del hacinamiento en los tres Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios -EPC del Departamento de Risaralda.

En virtud de lo anterior, la actora aseguró que el Municipio no cuenta con un espacio para el funcionamiento de cárceles y pabellones de detención preventiva, razón por la que solicitó que se le ordene que adopte las medidas necesarias y técnicamente viables para facilitar la creación, fusión o supresión, dirección organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente, conforme lo ordena la Ley 65 de 1993.

Siendo ello así, resulta evidente para la Sala que lo perseguido con la demanda es que el Municipio de Belén de Umbría preste el servicio penitenciario y carcelario a las personas detenidas preventivamente, a través de la creación de su establecimiento carcelario, conforme lo ordena el artículo 17 de la Ley 65, pues dicha omisión contribuye al hacinamiento de los tres EPC del Departamento.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

Al consultar el material probatorio allegado al proceso, la Sala advierte que el Municipio no cuenta con un establecimiento carcelario para las personas detenidas preventivamente²⁴, así como tampoco se tiene constancia de que se hubiese unido con otros entes territoriales para la creación de una.

Sin embargo, de las pruebas que se relacionan a continuación, la Sala observa que el ente territorial ha contratado con el INPEC el recibo de sus presos:

CONVENIOS CELEBRADOS POR EL MUNICIPIO CON EL INPEC:

-. Convenio de Integración de Servicios núm. 436 de 2016, celebrado entre el INPEC y el Municipio, cuyo objeto fue ***"contribuir al funcionamiento del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de ANSERMA DEPARTAMENTO DE CALDAS, con el fin de recibir personas sindicadas de detención preventiva y condenadas por contravenciones, que hayan sido***

²⁴ Así lo informó el Secretario de Gobierno del Municipio mediante Oficio de 22 de junio de 2016.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

privadas de la libertad por decisión de autoridad judicial”²⁵. El

Municipio se obligó a lo siguiente:

“[...] TERCERA. - OBLIGACIONES DEL MUNICIPIO. EL MUNICIPIO para dar cumplimiento al objeto de este Convenio se obliga a: A) Destinar dentro del presupuesto municipal por cuantía de SEIS MILLONES DE PESOS (\$6.000.000.00,) M/CTE, el cual se distribuirá en dos rubros así: 1). El 35% del convenio por un valor de \$2.100.000.00, M/CTE, para compra de elementos para el buen funcionamiento del **establecimiento del EPMSC ANSERMA**. 2). El 35% del convenio por un valor de \$2.100.000.00, M/CTE, para elementos necesarios para los internos del EPMSC ANSERMA, 3). El 30% del convenio por un valor de \$1.800.000.00, M/CTE, para sobresueldo de los funcionarios del EPMSC ANSERMA según lista documento anexo. B) Destinar el Servicio y remuneración permitidos en el artículo 19 de la Ley 65 de 1993. C) Ejecutar las sumas establecidas en la presente cláusula, de acuerdo con las destinaciones y procedimientos pactados, ejecución que deberá ascender al total citado en el literal A) de la presente cláusula. D) El proceso de selección de contratistas de bienes o servicios a proveer se adelantará por EL MUNICIPIO, de conformidad con las normas establecidas para la Contratación Estatal. E) Vigilar el cumplimiento de presente convenio [...]”.

-. Convenio de Integración de Servicios núm. 178 de 2017, celebrado entre el INPEC y el Municipio, cuyo objeto es ***“Contribuir con la reclusión de mujeres de PEREIRA DEPARTAMENTO DE RISARALDA, con el fin de recibir personas sindicadas en detención preventiva y condenadas por contravenciones, que hayan sido***

²⁵ Resultado de la Sala.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

privadas de la libertad por decisión de autoridad judicial”²⁶, por valor de \$2.000.000.

-. Convenio Interadministrativo núm. 59 de 19 de diciembre de 2018, suscrito entre el INPEC y el Municipio, cuyo objeto consistió en *"Aunar esfuerzos humanos, administrativos, jurídicos, tecnológicos, logísticos, entre otros, con la finalidad de intervenir los recursos aportados por la entidad territorial destinados al establecimiento de reclusión del orden nacional – ERON – a cargo del INPEC, que reciben personas indiciadas o sindicados con detención preventiva del Municipio de Belén de Umbría – Risaralda", del cual se resalta lo siguiente:*

"[...] SEGUNDA: CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS DE INTEGRACIÓN DE SERVICIOS CON ENTIDADES TERRITORIALES. Para el recibo y posterior inversión de los recursos aportados por el Municipio de BELEN DE UMBRÍA por valor de \$4.000.000 tales como: a) Dotación de bienes para la población privada de la libertad establecidos en el artículo 19 de la Ley 65 de 1993 correspondientes a la atención básica de los PPL que no sean competencia de la USPEC tales como: Cobijas para el uso exclusivo de la Población privada de la libertad, solicitando concepto técnico y jurídico a la Regional. DESCRITOS EN FICHA TÉCNICA APORTADA POR EL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO EN COORDINACIÓN CON EL MUNICIPIO.

[...]

²⁶ Resaltado de la Sala.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

OCTAVA. - COMPROMISOS A CARGO DEL INPEC: En cumplimiento del objeto del presente Convenio Interadministrativo se compromete a:

1. Ejecutar idonea y oportunamente el objeto del convenio.
2. Recibir la población privada de la libertad remitidos por las autoridades judiciales competentes que se encuentren ubicados en el Municipio de Belén de Umbría Risaralda.
3. Llevar registros, archivos y controles que se requieran para brindar información oportuna y confiable respecto de los asuntos a su cargo, especialmente la actualización de datos de funcionarios y listado de internos remitidos por orden de autoridad judicial del Municipio de Belén de Umbría.
4. Apoyar al supervisor designado por el INPEC para que cumpla fácilmente con las obligaciones que le corresponden.
5. Adelantar oportunamente los trámites y cumplir los requisitos para la ejecución y legalización del convenio.
6. Construir participativamente con las entidades e instituciones las competencias y responsabilidades tendientes a garantizar los derechos humanos de las personas privadas de la libertad.
7. Monitorear y realizar seguimiento de los distintos casos objeto del presente convenio
8. Atender las peticiones y consultas que indique el supervisor y se relacionen con el objeto del convenio .
9. Asistir a las reuniones que sean necesarias para el cumplimiento del objeto del contrato.
10. **El INPEC — Establecimiento de Reclusión Anserma Caldas** deben suministrar al Municipio de Belén de Umbría Risaralda las especificaciones técnicas de los bienes convenidos en el presente Convenio, el cual corresponde al ANEXO ESPECIFICACIONES TÉCNICAS.
11. El INPEC — Establecimiento de Reclusión Anserma Caldas, deben informar los requisitos para el recibo de los bienes, ingreso a almacén y posterior liquidación del convenio en anexo adjunto al de especificaciones técnicas.

[...]

NOVENA. - COMPROMISOS A CARGO DEL MUNICIPIO: En cumplimiento al presente convenio interadministrativo, se compromete a:

1. Cumplir el [...] objeto del Convenio Interadministrativo y de las obligaciones pactadas



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

2. Realizar y gestionar los tramites presupuestales para la obtención de recursos destinados a la adquisición de los bienes descritos en la ficha técnica, las cuales serán entregados **al Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Anserma Caldas.**

3. Presentar todos los documentos y facturas necesarias que hayan sido informadas por el INPEC para el recibo de los bienes en el almacén del establecimiento y posterior liquidación del Convenio.

4. Recibir y respetar las especificaciones técnicas suministradas por el INPEC, debidamente aprobadas y anexas al presente convenio.

5. Atender cualquier requerimiento presentado por el INPEC [...]” (Resaltado de la Sala).

-. Convenio Interadministrativo núm. 60 de 19 de diciembre de 2018, suscrito entre el INPEC y el Municipio, cuyo objeto consistió en *"Aunar esfuerzos humanos, administrativos, jurídicos, tecnológicos, logísticos, entre otros, con el fin de invertir los recursos aportados por la entidad territorial destinados al establecimiento de reclusión del orden nacional – ERON – a cargo del INPEC, que reciben personas indiciadas o sindicadas con detención preventiva del Municipio de Belén de Umbría – Risaralda"*, en esa medida, se destinó el 100% del valor del convenio para la dotación de elementos y recursos necesarios para los internos como elementos de aseo para el fortalecimiento del plan institucional ambiental.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

-. Convenio Interadministrativo núm. 61 de 19 de diciembre de 2018, suscrito entre el INPEC y el Municipio, cuyo objeto consistió en *"Aunar esfuerzos humanos, administrativos, jurídicos, tecnológicos, logísticos, entre otros, con la finalidad de invertir los recursos aportados por la entidad territorial destinados al establecimiento de reclusión del orden nacional – ERON – a cargo del INPEC, que reciben personas indiciadas o sindicados con detención preventiva del Municipio de Belén de Umbría – Risaralda"*, del cual se resalta lo siguiente:

"[...] SEGUNDA: CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS DE INTEGRACIÓN DE SERVICIOS CON ENTIDADES TERRITORIALES. Para el recibo y posterior inversión de los recursos aportados por el Municipio de BELEN DE UMBRÍA por valor de \$4.000.000 tales como: Dotación de bienes, tales como, colchonetas y cobijas, para la población privada de la libertad establecidos en el artículo 19 de la Ley 65 de 1993 correspondientes a la atención básica de los PPL que no sean competencia de la USPEC. DESCRITOS EN FICHA TÉCNICA APORTADA POR EL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO EN COORDINACIÓN CON EL MUNICIPIO [...]"

De lo precedente, resulta claro para la Sala que el Municipio presta el servicio penitenciario y carcelario a través de la modalidad prevista en el artículo 19 de la Ley 65, esto es, la contratación con el INPEC para el recibo de sus presos. También se advierte que los hombres detenidos preventivamente son enviados al



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario del **Municipio de Anserma del Departamento de Caldas** y, por su parte, las mujeres en dicha condición son remitidas al **Establecimiento Reclusorio de Mujeres de Pereira – “Cárcel la Badea”**.

Aunado a lo anterior, también es del caso precisar que, si bien, en el presente caso no se demostró que el número de mujeres en calidad de detención preventiva en el Establecimiento Reclusorio de Mujeres de Pereira – “Cárcel la Badea” a cargo del Municipio de Belén de Umbría, incida notablemente en el incremento de la tasa de hacinamiento, no obstante, a juicio de la Sala, la problemática en los EPC del Departamento debe combatirse de manera sistémica y con la colaboración de todos los municipios que se sirven de estos establecimientos, pues cada uno aporta una cuota de detenidos que, bajo una perspectiva global, constituyen la causa del hacinamiento carcelario en el Departamento de Risaralda, razón por la que la incidencia no puede analizarse desde cada caso particular, sino respecto de una generalidad.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

Siendo ello así, aún cuando el Municipio demostró que presta el servicio penitenciario y carcelario de acuerdo con lo previsto en el artículo 19 de la Ley 65, lo cierto es que se deben adoptar medidas más contundentes para superar la vulneración de los derechos colectivos de la población de los tres EPC del Departamento de Risaralda.

En consecuencia, comoquiera que esta Sección en sentencia de 11 de julio de 2019, logró establecer que los tres EPC del Departamento presentan graves condiciones de hacinamiento ocasionadas, en gran parte, por el incumplimiento de los entes territoriales de sus obligaciones previstas en el artículo 17 de la Ley 65, es del caso concluir que el Municipio de Belén de Umbría sí vulnera los derechos colectivos al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y a la seguridad y salubridad públicas de la población carcelaria del Establecimiento Reclusorio de Mujeres de Pereira – “Cárcel la Badea”.

La Sala destaca que, como se precisó anteriormente, en la sentencia de 11 de julio de 2019, la Sala emitió una orden de



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

amparo tendiente a superar el hacinamiento presentado en los mencionados EPC, la cual consiste en lo siguiente:

PRIMERO: MODIFICAR el numeral 4º djk ,e la sentencia de 17 de noviembre de 2017, proferida por la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Risaralda, el cual quedará así:

"CUARTO: *Ordenar al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, al Municipio de Pereira y al Departamento de Risaralda que en el término de dieciocho (18) meses contado a partir de la ejecutoria de esta sentencia adopten las medidas necesarias de orden administrativo y presupuestales a que haya lugar con el fin de hacer cesar la vulneración de los derechos colectivos aquí deprecados, y se dé cumplimiento con lo establecido en el artículo 17 en concordancia con el artículo 63 de la Ley 65 de 1993 modificada por la Ley 1709 de 2014, concerniente a la construcción, creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente, y se proceda con la clasificación respectiva."*

SEGUNDO: ADICIONAR un ordinal **DÉCIMO** a la sentencia de 17 de noviembre de 2017, de la siguiente forma:

"DÉCIMO: ORDENAR *que, y como medida de protección de los derechos colectivos antes citados, se realicen y/o instalen mesas de trabajo, con la presencia de la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho, del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, del Alcalde del Municipio de Pereira, del Gobernador del Departamento de Risaralda, de la Defensoría Pública del Pueblo – Regional Risaralda y de la Procuraduría para Asuntos Administrativos las cuales tendrán a su cargo la adopción y verificación de las acciones necesarias para el cumplimiento de las órdenes contenidas en la presente sentencia popular. Dichas mesas de trabajo, deberán realizarse como mínimo una (1) vez al*



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

mes, y las acciones y determinaciones que se adopten o se verifiquen en ellas, deberán ser informadas por las mentadas autoridades al comité de verificación de la sentencia, el cual fue integrado y/o conformado por la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Risaralda, en su fallo de 17 de noviembre de 2017.

Y, adicionalmente, y como órdenes específicas en cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho (en virtud del artículo 2.2.1.12.3.2. del Decreto 0204 del 10 de febrero de 2016), dicha cartera deberá actuar como ente articulador y coordinador de las actividades que se desarrollen en el marco de las mesas y del comité de Coordinación de Funciones y Competencias del INPEC y USPEC”.

TERCERO: ADICIONAR un ordinal **UNDÉCIMO** al proveído apelado, de la siguiente manera:

"UNDÉCIMO: ORDENAR que, en el término de quince (15) días contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, se allegue un cronograma en el cual se delimiten claramente las actividades y gestiones que se realizarán y efectuarán para el cumplimiento íntegro de la orden, especificando, cada una de las responsabilidades y deberes de las entidades y autoridades condenadas (estas son, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, el Departamento de Risaralda y, por último, el Municipio de Pereira)."

En consecuencia, comoquiera que el Municipio de Belén de Umbría también es responsable de la vulneración de los derechos colectivos de la población carcelaria del Establecimiento Reclusorio de Mujeres de Pereira – “Cárcel la Badea”, se le ordenará que, respecto de este centro penitenciario, coadyuve al cumplimiento de la orden contenida en los numerales primero, segundo y tercero de la parte



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

resolutiva de la sentencia de 11 de julio de 2019, proferida por esta Sección al interior del expediente AP-66001-23-33-000-2016-00526-01, en los términos que indiquen las entidades que componen las mesas de trabajo referidas en el numeral segundo de la parte resolutiva del fallo en mención.

Las autoridades que encabezan el Sistema Penitenciario y Carcelario y que integran las mesas de trabajo dispuestas en la sentencia de 11 de julio de 2019, a efectos de exigir el aporte del Municipio de Belén de Umbría para solucionar la problemática de hacinamiento en Risaralda, deberán ponderar el promedio de detenidos preventivamente que se encuentren a cargo de dicho Municipio, por cuanto este número, en comparación con las detenidas que aporta el Municipio de Pereira, debe ser mucho menor si se tiene en cuenta, como mínimo, la población en uno y otro ente territorial.

El Municipio tendrá el término de ocho (8) días, contados a partir de la notificación de esta providencia, para solicitar a las entidades que conforman las mesas de trabajo ordenadas en la sentencia de 11 de



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

julio de 2019 su inclusión a las mismas para efecto de contribuir a la solución de la problemática.

En todo caso, se ordenará la notificación de esta sentencia al Ministerio de Justicia y del Derecho, al INPEC, la USPEC, al Alcalde del Municipio de Pereira, al Gobernador del Departamento de Risaralda, a la Defensoría Pública del Pueblo – Regional Risaralda y a la Procuraduría para Asuntos Administrativos, entidades que conforman las mesas de trabajo en mención, para efecto de que se dé cabal cumplimiento a esta sentencia.

La Sala se abstendrá de emitir orden alguna respecto del Ministerio de Justicia, el Departamento de Risaralda, la USPEC y el INEPC, por cuanto dichas entidades ya son destinatarias de órdenes concretas en la sentencia de 11 de julio de 2019 que propenden por solucionar el hacinamiento carcelario en el Departamento; y de conformar un comité de verificación de esta providencia, por cuanto lo dispuesto en la sentencia en mención, resulta suficiente para efectuar el seguimiento de lo decido en este oportunidad.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

Por lo demás, la Sala destaca que, aun cuando en la sentencia de 11 de julio de 2019 se abordó la problemática de hacinamiento en los tres EPC del Departamento de Risaralda, la cual coincide en la presente acción popular, no es del caso declarar la existencia de cosa juzgada, por cuanto ambas acciones populares se interpusieron con el fin de que los Municipios de Pereira (AP-2016-00526-01) y Belén de Umbría (AP-2016-00517-02) dieran cumplimiento a lo previsto en el artículo 17 de la Ley 65, razón por la que no comparten identidad de objeto y parte demandada.

En virtud de lo anterior, la Sala revocará el fallo apelado y, en su lugar, dispondrá el amparo de los derechos colectivos al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y la seguridad y salubridad públicas de la población carcelaria del Establecimiento Reclusorio de Mujeres de Pereira – “Cárcel la Badea”, vulnerados por el Municipio de Belén de Umbría, en los términos expuestos.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

Finalmente, de conformidad con lo previsto en los artículos 38²⁷ de la Ley 472 de 1998 y 365²⁸ del Código General del Proceso y atendiendo al criterio sostenido por la Sala Especial de Decisión No.

²⁷ “El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar”.

²⁸ “ARTÍCULO 365. CONDENA EN COSTAS. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.

Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.

2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.

3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.

4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.

5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.

6. Cuando fueren dos (2) o más litigantes que deban pagar las costas, el juez los condenará en proporción a su interés en el proceso; si nada se dispone al respecto, se entenderán distribuidas por partes iguales entre ellos.

7. Si fueren varios los litigantes favorecidos con la condena en costas, a cada uno de ellos se les reconocerán los gastos que hubiere sufragado y se harán por separado las liquidaciones.

8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

9. Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas. Sin embargo, podrán renunciarse después de decretadas y en los casos de desistimiento o transacción”.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

27 en providencia del 6 de agosto de 2019²⁹, la Sala no condenará en costas en esta instancia, toda vez que no se accedió a la totalidad de las pretensiones de la demanda y, además, la parte demandante, por hacer parte del Ministerio Público, tiene entre sus funciones constitucionales la de interponer acciones populares en defensa de los derechos colectivos.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley

F A L L A:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia de 16 de mayo de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda y, en su lugar, **AMPARAR** los derechos colectivos al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y la seguridad y salubridad públicas de la población carcelaria del Establecimiento

²⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de Unificación del 6 de agosto de 2019, CP. Rocío Araújo Oñate, radicación número: 15001-33-33-007-2017-00036-01.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

Reclusorio de Mujeres de Pereira – “Cárcel la Badea”, vulnerados por el **MUNICIPIO DE BELÉN DE UMBRÍA**.

SEGUNDO: ORDENAR al **MUNICIPIO DE BELÉN DE UMBRÍA** que, respecto del Establecimiento Reclusorio de Mujeres de Pereira – “Cárcel la Badea”, coadyuve al cumplimiento de la orden contenida en los numerales primero, segundo y tercero de la parte resolutive de la sentencia de 11 de julio de 2019, proferida por esta Sección dentro del expediente AP-66001-23-33-000-2016-00526-01, en los términos que indiquen las entidades que componen las mesas de trabajo referidas en el numeral segundo de la parte resolutive del fallo en mención.

Las autoridades que encabezan el Sistema Penitenciario y Carcelario y que integran las mesas de trabajo dispuestas en la sentencia de 11 de julio de 2019, a efectos de exigir el aporte del **MUNICIPIO DE BELÉN DE UMBRÍA** para solucionar la problemática de hacinamiento en Risaralda, deberán ponderar el promedio de detenidas preventivamente que se encuentren a cargo de dicho Municipio.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

El **MUNICIPIO DE BELÉN DE UMBRÍA** tendrá el término de ocho (8) días, contados a partir de la notificación de esta providencia, para solicitar a las entidades que conforman las mesas de trabajo ordenadas en la sentencia de 11 de julio de 2019 su inclusión a las mismas para efecto de contribuir a la solución de la problemática.

TERCERO: NOTIFICAR esta sentencia al **MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO**, al **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC**, a la **UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS -USPEC**, al Alcalde del **MUNICIPIO DE PEREIRA**, al Gobernador del **DEPARTAMENTO DE RISARALDA** Departamento de Risaralda, a la **DEFENSORÍA PÚBLICA DEL PUEBLO – REGIONAL RISARALDA** y a la **PROCURADURÍA PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS**, entidades que conforman las mesas de trabajo ordenadas en la sentencia de 11 de julio de 2019 proferida por esta Sección dentro del expediente AP-66001-23-33-000-2016-00526-01, para efecto de que se dé cabal cumplimiento a esta providencia en los términos expuestos.



Número único de radicación: 66001-23-33-000-2016-00517-02
Actora: DEFENSORÍA DEL PUEBLO –REGIONAL DE RISARALDA

CUARTO: Sin condena en costas en esta instancia.

QUINTO: REMÍTASE copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo para los efectos del artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

SEXTO: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala, en la sesión del día 14 de septiembre de 2020.

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Presidenta

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS