



**RECURSO DE APELACIÓN EN ACCIÓN POPULAR / VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS A LA SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PÚBLICAS, ACCESO A UNA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS QUE GARANTICE LA SALUBRIDAD PÚBLICA / HACINAMIENTO CARCELARIO - En el departamento de Risaralda / OBLIGACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE CONTRIBUIR EN LA GESTIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO - Omisión del municipio de La Celia**

[L]a Sala procederá a precisar si existe vulneración de los derechos colectivos invocados, debido a la omisión del municipio de La Celia en el cumplimiento de la obligación legal de contribuir en la gestión del Sistema Penitenciario y Carcelario en relación con las personas detenidas preventivamente. (...) La controversia que aquí se plantea no es muy distinta de la que se resolvió en la acción popular tramitada con el número de radicado 66001-23-33-000-2016-00526-01, puesto que ambas acciones se refieren a la ausencia de cárceles o establecimientos de detención preventiva para remediar el hacinamiento que existe en los establecimientos penitenciarios del Departamento de Risaralda. Aunque las entidades territoriales del nivel local o municipal en cada acción popular son diferentes, lo cierto es que es que la problemática es la misma (...) es decir que, independientemente de que se haya demandado al Municipio de Pereira o al Municipio de La Celia, lo cierto es que el problema principal consiste en el hacinamiento que se presenta en los únicos establecimientos de reclusión que se encuentran al servicio de todos los municipios de Risaralda. (...) [D]ado que mediante sentencia de 11 de julio de 2019 ya se dictaron órdenes para remediar dicha dificultad, en cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho, del Inpec, de la Uspec y de la Gobernación Departamental de Risaralda, la Sala se abstendrá de emitir una orden adicional en relación con dichas entidades. (...) En segundo lugar, habida cuenta de que el municipio de La Celia no cuenta con un establecimiento carcelario para las personas detenidas preventivamente; de que el municipio de La Celia no acreditó haber contratado con el Inpec el recibo de las personas detenidas preventivamente que se encuentran a su cargo, en las penitenciarías cuya administración le corresponde a dicho Instituto; y de que el municipio de La Celia tampoco demostró haber desplegado algún tipo de actividad en orden a coadyuvar con la gestión del Sistema Penitenciario y Carcelario en relación con las personas detenidas preventivamente, la Sala concluye que el municipio de La Celia se encuentra vulnerando los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas, y al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública. (...) [E]s apenas natural que, bajo un criterio básico de equidad, cada municipio asuma los costos y las cargas administrativas

que acarrea la reclusión de las personas que sean detenidas dentro del territorio de su jurisdicción, precisamente, en aras de contribuir de manera coordinada y sistemática a la solución del hacinamiento carcelario desde el punto de vista regional y nacional, en los términos de la Ley 65 de 1993. (...) la Sala le ordenará a la Alcaldía Municipal de La Celia que 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, a efectos de exigir el aporte del municipio de La Celia para solucionar la problemática de hacinamiento en Risaralda, deberán ponderar el promedio de detenidos preventivamente que se encuentren a cargo de dicho Municipio. (...) la Sala dispondrá el amparo de los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas, y al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública de la población carcelaria retenida en las penitenciarías de Risaralda.

**ACCIÓN POPULAR / PROBLEMÁTICA ESTRUCTURAL DE HACINAMIENTO CARCELARIO / ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN LAS PRISIONES Y EN EL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO / PRINCIPIOS DE COORDINACIÓN, CONCURRENCIA, COMPLEMENTARIEDAD, PLANEACIÓN, ECONOMÍA, EFICIENCIA Y RESPONSABILIDAD - Aplicación**

Toda construcción de infraestructura debe estar motivada en aspectos e insumos técnicos que demuestren, con el mayor nivel de precisión posible, la necesidad, así como la magnitud y capacidad de la cárcel, la ubicación más adecuada, la disponibilidad de terrenos, los índices de criminalidad y de detenidos en esa jurisdicción y en los municipios aledaños, el promedio de los lapsos de las detenciones preventivas, las fuentes y mecanismos de financiación, los gastos futuros de funcionamiento de la cárcel, entre otros aspectos. (...) Es inadecuado que el juez de la acción popular adopte una medida como ordenar la construcción de una cárcel, en primer lugar, sin contar con los fundamentos técnicos que lo justifiquen y, en segundo lugar, sin que se hayan materializado por completo las acciones que han venido ejecutándose para la protección de los derechos conculcados. (...) No se trata de que se planteen excusas de carácter presupuestal para omitir la protección de los derechos colectivos, sino de que la actividad administrativa se desarrolle en observancia de una debida motivación y en atención a los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, planeación en términos de economía y eficiencia, responsabilidad, entre otros.

**ACCIÓN POPULAR / ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN DEL ORDEN NACIONAL - Son creados, fusionados, suprimidos, dirigidos y vigilados por el INPEC, en coordinación con la USPEC / CÁRCELES DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES - Corresponden a los Departamentos, Municipios, Áreas Metropolitanas y al Distrito Capital / OBLIGACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE CONTRIBUIR EN LA GESTIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO / CONVENIOS DE INTEGRACIÓN DE SERVICIOS PARA EL MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA Y EL SOSTENIMIENTO DE LOS CENTROS DE RECLUSIÓN**

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 su artículo 16 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, administración, sostenimiento y vigilancia. Asimismo, la norma en comento ordenó que la inspección y vigilancia de dichos establecimientos le corresponde al INPEC. El artículo idem 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. (...) [R]esulta evidente 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. Que dos o más municipios creen, organicen, administren y sostengan el establecimiento de reclusión. 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.

**ACCIÓN POPULAR / AUSENCIA DE VULNERACIÓN DEL DERECHO COLECTIVO A LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA / COSTAS PROCESALES - Improcedencia**

El derecho colectivo a la moralidad administrativa no se encuentra afectado en virtud de que la parte demandante no demostró la configuración de sus elementos estructurales en los términos precisados por la Sala Plena del Consejo de Estado. (...) Finalmente, de conformidad con lo previsto en los artículos 38 de la Ley 472 de 1998 y 365 del Código General del Proceso y atendiendo al criterio sostenido por la Sala Especial de Decisión No. 27 en providencia del 6 de agosto de 2019, 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 se trata de una entidad pública en cuyas funciones constitucionales se encuentra la de interponer acciones populares en defensa de los derechos colectivos.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 88 / LEY 65 DE 1993 - ARTÍCULO 19A / LEY 472 DE 1998 / LEY 1437 DE 2011 / LEY 1753 DE 2015 - ARTÍCULO 267 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 365

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN PRIMERA**

**Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

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

Radicación número: 66001-23-33-000-2016-00522-02(AP)

Actor: NACIÓN – DEFENSORÍA DEL PUEBLO – DEFENSORÍA REGIONAL DE RISARALDA

Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO (MINJUSTICIA), INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO (INPEC) Y UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS (USPEC); DEPARTAMENTO DE RISARALDA; Y MUNICIPIO DE LA CELIA – RISARALDA

### Sentencia de segunda instancia

---

1. La Sala procede a decidir el recurso de apelación interpuesto por la **Defensoría Regional de Risaralda**, en contra de la **sentencia de 2 de septiembre de 2019**, proferida por la **Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Risaralda**.

#### I. SOLICITUD

2. La **Defensoría Regional de Risaralda**, en ejercicio de la acción popular establecida en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por las leyes 472 de 1998<sup>1</sup> y 1437 de 2011<sup>2</sup>, presentó demanda<sup>3</sup> en contra de la **Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho**, del **Departamento de Risaralda** y del **Municipio de La Celia – Risaralda**, con miras a obtener la protección de los derechos colectivos relacionados con la moralidad administrativa; con la seguridad y salubridad públicas; y con el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, los cuales consideró vulnerados con ocasión de que el Municipio de La Celia no cuenta con cárceles o establecimientos de detención preventiva para recluir a personas sindicadas en condiciones de dignidad y seguridad.

#### II. LOS HECHOS

3. Los hechos que fundamentaron la demanda de la acción popular, en síntesis, fueron los siguientes:

**II.1.** De conformidad con la Ley 65 de 19 de agosto de 1993<sup>4</sup>, es obligación de las entidades territoriales crear, dirigir, organizar, administrar, sostener y vigilar las cárceles para las personas sindicadas o acusadas de cometer delitos.

---

<sup>1</sup> "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".

<sup>2</sup> "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".

<sup>3</sup> Folios 1 y ss. del expediente de la referencia. Demanda presentada el 26 de julio de 2016.

<sup>4</sup> "Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario", artículos 17, 18, 19 y 21.

**II.2.** De efectuarse el cumplimiento de las referidas obligaciones a cargo de las entidades territoriales en relación con la población privada de la libertad en ejecución de una medida de aseguramiento de detención preventiva, los porcentajes de hacinamiento se reducirían notablemente, especialmente, en el departamento de Risaralda.

**II.3.** Aun cuando a las autoridades accionadas les corresponde dar cumplimiento a los contenidos normativos mencionados, lo cierto es que no han ejecutado las medidas necesarias para “concretar” las cárceles de detención preventiva que garanticen la vida digna de las personas detenidas preventivamente.

**II.4.** La Defensoría Regional de Risaralda ha podido verificar que el Municipio de La Celia no dispone del espacio para el funcionamiento de cárceles y pabellones de detención preventiva en condiciones de dignidad y seguridad.

### **III. PRETENSIONES**

4. La parte actora formuló las siguientes pretensiones:

*«PRIMERO: Declarar que el MUNICIPIO DE LA CELIA, el DEPARTAMENTO DE RISARALDA y la NACIÓN – MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, vulneran los derechos colectivos de los ciudadanos del municipio de la Celia, relacionados con la moralidad administrativa, la seguridad como el acceso a la infraestructura de servicios que garantice la salubridad y la salubridad públicas.*

*SEGUNDO: Ordenar al MUNICIPIO DE LA CELIA, al DEPARTAMENTO DE RISARALDA y a la NACIÓN – MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, que en el término de un (01) mes o en el 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 llegaren 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 le imparta, según lo dispone el artículo 39 de la Ley 472 de 1998.*

*CUARTO: Que las entidades demandadas sean condenadas en costas a favor de la Defensoría del Pueblo – Fondo para la Defensa de los derechos e Intereses Colectivos».*

#### IV. ACTUACIÓN PROCESAL

5. El Tribunal Administrativo de Risaralda, mediante auto de 7 de febrero de 2017<sup>5</sup>, admitió la demanda y ordenó la notificación y el traslado correspondientes a las autoridades accionadas para que contestaran, propusieran excepciones y aportaran y/o solicitaran la práctica de las pruebas que consideraren pertinentes; así como a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Agente del Ministerio Público; de igual forma dispuso comunicar la acción de la referencia a los miembros de la comunidad.

6. En la misma providencia, el Tribunal decidió negar la solicitud de medida cautelar consistente en la *“adecuación temporal de espacios para el funcionamiento de las cárceles para las personas detenidas preventivamente”*, toda vez que *“no se avizora [...] que en el evento de decretarse la medida cautelar deprecada, se evite un perjuicio mayor al interés público y a los derechos colectivos que se pretenden proteger”*.

7. Posteriormente, el Tribunal, a través de autos de 15 de junio de 2018<sup>6</sup> y 22 de febrero de 2019<sup>7</sup>, respectivamente, dispuso vincular al trámite constitucional de la referencia al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -Inpec- y a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -Uspec-.

#### V. CONTESTACIONES DE LA DEMANDA

**V.1.** La apoderada judicial de la **Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho (MinJusticia)**, mediante escrito allegado el 20 de febrero de 2017<sup>8</sup>, se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda con base en las siguientes excepciones:

i) ***“falta de legitimación material en la causa por pasiva”***, puesto que no tiene asignadas atribuciones en materia de infraestructura puntual ni de administración de un establecimiento penitenciario y carcelario en particular.

ii) ***“inexistencia de incumplimiento de las obligaciones a su cargo ni vulneración de derechos e intereses colectivos por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho”***. El Ministerio ha realizado sus obligaciones de coordinación, seguimiento y establecimiento de los lineamientos de política criminal y penitenciaria, al elaborar un plan de construcción y refracción carcelaria tendiente a garantizar a los reclusos condiciones de vida digna en los penales.

iii) ***“imposibilidad de imputación jurídica eficiente de responsabilidad en cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho (ausencia de nexo causal)”***. “[T]eniendo en cuenta que el Ministerio de Justicia y del Derecho no es la autoridad que material y jurídicamente tiene la competencia para realizar o no las actuaciones en materia de administración e infraestructura de los centros carcelarios, es claro que en el caso en concreto no es esta cartera ministerial la

---

<sup>5</sup> Folios 22 y ss. del expediente de la referencia.

<sup>6</sup> *Ibíd.*, folios 138 y 139.

<sup>7</sup> *Ibíd.*, folio 218.

<sup>8</sup> *Ibíd.*, folios 36 y ss.

entidad llamada a responder, eventualmente, por los perjuicios de los internos del establecimiento penitenciario y carcelario Bellavista”.

iv) “**improcedencia de imputación de responsabilidad por falla relativa del servicio**”. El Inpec y la Uspec, en concurso con el Ministerio de Justicia y del Derecho, dentro del ámbito de sus competencias, han adelantado acciones pertinentes para mitigar la problemática al interior de los establecimientos penitenciarios del país.

**V.2.** La apoderada judicial del **Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec)**, mediante escrito presentado el 24 de julio de 2018<sup>9</sup>, manifestó que coadyuva las pretensiones de la demanda en tanto que las obligaciones relativas a las cárceles para las personas detenidas preventivamente no recaen sobre esa entidad.

8. En esa medida, propuso las excepciones que denominó: “**inexistencia del hecho dañino**”, por cuanto que el Inpec, lejos de vulnerar los derechos colectivos invocados, asume la responsabilidad de garantizar los recursos y facilitar la creación y el sostenimiento de las cárceles para las personas detenidas preventivamente; y la de **falta de legitimación en la causa por pasiva**, debido a que la acción de la referencia no va dirigida en contra del Inpec, además, tampoco cuenta con la facultad para conceder las pretensiones de la demanda.

9. Por otro lado, mencionó que “*existe el proyecto de construcción de un establecimiento carcelario en el Departamento de Risaralda “El Pilamo” en el corregimiento de Combia Baja, vereda El Guayabo, construcción que está en etapa de licitación y que no depende de la voluntad de las autoridades penitenciarias. [...] Inclusive éste proyecto es objeto de acción popular presentada por María Teresa Gutiérrez Valencia, radicado 66001-23-33-000-2017-00646-00*”.

10. La parte demandante ni los entes territoriales accionados demuestran cuántas personas sindicadas o con detención preventiva en centro carcelario, que hayan cometido delitos en el Municipio de La Celia, están detenidos en los establecimientos del orden Nacional de Pereira (la 40), Santa Rosa de Cabal y la Reclusión de Mujeres de Pereira (La Badea).

**V.3.** El apoderado judicial de la **Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec)**, mediante escrito aportado el 15 de marzo de 2019<sup>10</sup>, solicitó que se negaran las pretensiones puesto que los hechos de la demanda no aluden a la responsabilidad de dicha entidad, no ha afectado los derechos colectivos invocados y sus actuaciones han estado conforme al orden jurídico y a las prioridades en materia de planeación y ejecución presupuestal.

11. El Inpec le reporta a la Uspec las necesidades de los establecimientos penitenciarios y carcelarios en cuanto a infraestructura, bienes y servicios de su competencia, posteriormente, establece prioridades conforme al presupuesto asignado. A partir de esa metodología, la Uspec estructuró el plan de intervención a la infraestructura al nivel nacional.

12. Desde su creación, “*hace menos de tres años*”, al asumir el ejercicio de sus funciones, heredó y compartió toda una problemática estructural y compleja relativa al hacinamiento carcelario del país. Desde entonces ha venido trabajando

---

<sup>9</sup> *Ibíd.*, folios 147 y ss.

<sup>10</sup> *Ibíd.*, folios 224 y ss.

tanto en el mejoramiento y rehabilitación de la infraestructura existente, como en la generación de nuevos cupos para todos los establecimientos de reclusión del país que se encuentran a cargo del Inpec. Su obrar no ha desconocido bienes jurídicos como la buena fe, la ética, la honestidad o la satisfacción del interés general. De conformidad con el Código Penitenciario y Carcelario, el Departamento de Risaralda debe solucionar el hacinamiento en los centros de reclusión preventiva.

13. La Uspec es la entidad especializada en la gestión y operación para el suministro de los bienes y la prestación de los servicios requeridos para garantizar el bienestar de la población privada de la libertad; sin embargo, propuso la excepción de **falta de legitimación en la causa por pasiva**, en tanto que carece de la competencia para trasladar y asignar cupos y de hacer intervenciones en los establecimientos de detención preventiva para las personas que están sindicadas en el Municipio de La Celia.

**V.4.** La apoderada judicial del **Departamento de Risaralda**, mediante escrito aportado el 22 de febrero de 2017<sup>11</sup>, solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda y que se exonerara de responsabilidad a dicho ente departamental por cuanto no ha violado los derechos colectivos invocados por la parte demandante.

14. El Inpec es la entidad competente para la administración, mantenimiento y custodia de las cárceles nacionales, departamentales y municipales del país. La obligación de disponer de un espacio para albergar a las personas detenidas de manera preventiva le corresponde al Municipio de La Celia. Los departamentos no hacen parte del Consejo Superior de Política Criminal. Esta figura jurídica tampoco ha sido creada a nivel territorial. Y el Departamento de Risaralda no es el encargado de prestar el servicio de seguridad y custodia de los ciudadanos sindicados que se encuentren cumpliendo una medida de aseguramiento, ni de la construcción, custodia, administración y seguridad de las cárceles para personas detenidas preventivamente. De tal forma, tampoco posee cárceles o establecimientos penitenciarios del orden departamental.

15. En cumplimiento de las funciones de colaboración armónica, el Departamento de Risaralda cedió al Inpec, a título gratuito, el lote denominado “*El Pílamó*” ubicado en la vereda La Honda del Municipio de Pereira, con el fin de construir un establecimiento penitenciario y carcelario de mediana seguridad y solucionar el hacinamiento de la cárcel de ese Municipio. Dicho proyecto se encuentra en etapa precontractual y la administración y custodia de ese establecimiento corresponde al Inpec.

16. Con base en ello, propuso la excepción de **falta de legitimación en la causa por pasiva**, y la que denominó “**existencia de precedente en materia carcelaria y penitenciaria y cosa juzgada**”, aduciendo el fallo de la acción de tutela radicada con el N.º 66001-23-33-003-2013-00243-00, emitido por el Tribunal Administrativo de Risaralda.

**V.5.** El apoderado judicial del **Municipio de La Celia**, mediante escrito aportado el 28 de febrero de 2017<sup>12</sup>, se opuso a las pretensiones de la demanda porque dicha entidad territorial no cuenta con los recursos para ejecutar las cárceles a las que hace alude la parte demandante, y porque el Ministerio de Justicia y del Derecho es el competente para financiar la construcción de los establecimientos penitenciarios y carcelarios.

---

<sup>11</sup> *Ibíd.*, folios 49 y ss.

<sup>12</sup> *Ibíd.*, folios 92 y ss.

17. Además de negar los contenidos normativos de las disposiciones relativas a las cárceles de detención preventiva, aseguró que el Municipio de La Celia no tiene conocimiento de la existencia de personas condenadas por contravenciones. Y aceptó que el Municipio de La Celia no cuenta con el espacio para el funcionamiento de las cárceles y pabellones de detención preventiva.

## VI. AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

18. El Magistrado Sustanciador del proceso, mediante auto de 4 de febrero de 2019<sup>13</sup>, declaró fallida la audiencia especial de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998, debido a que las partes no formularon un proyecto de pacto de cumplimiento.

## VII. LA SENTENCIA APELADA

19. La **Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Risaralda**, mediante sentencia de 2 de septiembre de 2019<sup>14</sup>, decidió negar las pretensiones de la demanda, fundamentalmente porque no se transgredió el derecho colectivo a la moralidad administrativa<sup>15</sup>.

20. Esta conclusión encontró respaldo en que la Defensoría Regional de Risaralda no demostró que las autoridades accionadas: i) hubieran afectado bienes jurídicos como la buena fe, la ética o la honestidad; ii) hubieran quebrantado el principio de legalidad, toda vez que el Municipio de La Celia, aunque no cuente con una cárcel propia para personas detenidas preventivamente, tiene la alternativa de suscribir compromisos con el Inpec a efectos de que este Instituto se haga cargo de las personas privadas de la libertad, y iii) hubieran tenido el propósito de desviar la satisfacción del interés general hacia el favorecimiento de un tercero.

21. Además, la parte demandante no demostró la cantidad de personas que están recluidas con detención preventiva por la comisión de algún delito, en un establecimiento carcelario del orden nacional que funcione en el departamento de Risaralda y que se encuentre a cargo del municipio de La Celia. Tampoco acreditó que la falta de existencia de una cárcel de detención preventiva en ese municipio esté desencadenando el traslado masivo o notable de personas a los establecimientos del orden Nacional, incidiendo en el incremento de la tasa de hacinamiento.

22. Así, al no haberse sustentado la necesidad administrativa de construir una cárcel de detención preventiva, resultaría desproporcionado imponerle dicha orden

---

<sup>13</sup> *Ibíd.*, folios 183 y ss.

<sup>14</sup> *Ibíd.*, folios 296 y ss.

<sup>15</sup> El Tribunal declaró no probadas las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuestas por el departamento de Risaralda, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el INPEC y la USPEC. Además, tampoco encontró configurado el fenómeno de cosa juzgada porque entre los pronunciamientos invocados y la controversia de la referencia no existe identidad de partes ni de objeto. Finalmente, negó la condena en costas y el reconocimiento de incentivo económico.

al municipio de La Celia, máxime si se considera el alto despliegue presupuestal que ello implicaría para un municipio clasificado como de sexta categoría.

## VIII. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

23. La parte demandante, **Defensoría Regional de Risaralda**, mediante escrito allegado el 5 de septiembre de 2019<sup>16</sup>, interpuso recurso de apelación “*con el fin de se estudie la posibilidad de revocar la sentencia de primera instancia y en su lugar se accedan a las suplicas de la acción popular*”.

24. Con las pruebas documentales aportadas por el municipio de La Celia, el Inpec y la Policía, incluso, en la sentencia proferida el 11 de julio de 2019 por la Sección Primera del Consejo de Estado, se evidenció la problemática de hacinamiento carcelario que existe en el municipio de Pereira y en los tres centros de reclusión del departamento de Risaralda, por la falencia para la administración de las personas detenidas preventivamente.

25. El documento Conpes 3828 de 2015 de política penitenciaria y carcelaria, y los artículos 17 de la Ley 65 de 19 de agosto de 1993, y 11 y 12 de la Ley 1709 de 20 de enero de 2014<sup>17</sup>, aclaran que: i) las cárceles departamentales y municipales serán destinadas para personas detenidas preventivamente, sin distinguir el origen de la detención preventiva; ii) los departamentos y municipios deben hacerse cargo de las personas sindicadas privadas de la libertad en cárceles de detención preventiva, sin distinguir si cuentan o no con establecimiento carcelario; iii) el incumplimiento de tales deberes legales genera el hacinamiento en los establecimientos del orden Nacional; y iv) los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad regulan el sistema carcelario y penitenciario del país y, en tal virtud, los entes territoriales deben colaborar de manera armónica con la Nación.

26. Está demostrado que el municipio de La Celia no cuenta con una cárcel de detención preventiva para las personas que se encuentren en proceso de judicialización por la comisión de algún tipo penal. En ese sentido, la omisión del ente territorial implica el desconocimiento de los mandatos legales, la afectación de los derechos de la población reclusa e incide en el hacinamiento carcelario del departamento de Risaralda. Si el municipio cumpliera con la construcción de una cárcel de detención preventiva, remediaría el problema de hacinamiento carcelario que acongoja a la Región.

27. Las cargas presupuestales que deben ser asumidas por el municipio no constituyen un argumento válido para negar las pretensiones de la acción. Las autoridades accionadas deben concurrir con el fin de concretar las instalaciones que garanticen la vida digna de las personas detenidas preventivamente.

## IX. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

---

<sup>16</sup> Folios 313 y ss. del expediente de la referencia.

<sup>17</sup> “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”.

**IX.1.** El apoderado judicial de la **Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec)**, mediante escrito aportado el 13 de diciembre de 2019<sup>18</sup>, presentó alegatos de conclusión, reiterando que: i) desde el año 2013 le fueron asignados los respectivos recursos presupuestales, momento desde el cual inició las labores tendientes a la contratación y ejecución de las principales obras requeridas tanto por el Inpec, como por las diferentes autoridades judiciales en los establecimientos del nivel nacional; y ii) aunque presenta anteproyecto de presupuesto para el cumplimiento de sus obligaciones, no puede atender a todas ellas, debido a los límites de gastos establecidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación.

**IX.2.** El apoderado judicial del **Departamento de Risaralda**, mediante escrito enviado el 16 de diciembre de 2019<sup>19</sup>, presentó alegatos de conclusión señalando que la parte demandante no demostró que dicha entidad territorial afectara los derechos colectivos invocados. Tampoco así, que la ausencia de un establecimiento para los detenidos preventivamente en el Municipio de La Celia está generando el traslado masivo de personas a los establecimientos de orden nacional. O sea, no existen pruebas que soporten la vulneración de los derechos colectivos invocados. Finalmente, informó que ya se adjudicó el contrato para la construcción del establecimiento penitenciario y carcelario de mediana seguridad de Pereira, sobre el lote que el Departamento le cedió al Inpec. De tal forma, las obras están próximas a iniciar.

**IX.3.** Los demás sujetos procesales optaron por guardar silencio en esta etapa procesal.

## **X. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

28. El **Procurador Quinto Delegado ante el Consejo de Estado**, mediante escrito aportado el 20 de enero de 2020<sup>20</sup>, rindió concepto solicitando que la sentencia de primera instancia sea confirmada, toda vez que no se evidencia que en el municipio de La Celia exista una apremiante necesidad de construir establecimientos carcelarios de detención preventiva. Esto, debido a que no se tiene conocimiento del número de personas que se beneficiarían de una medida como esa. En tal sentido, no se configura una omisión por parte de la Administración Municipal. Además, la ley permite que se celebren convenios interadministrativos para efectos de albergar a los detenidos.

## **XI. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **XI.1. Competencia**

29. De conformidad con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 472 de 1998<sup>21</sup>, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 150 del Código de

---

<sup>18</sup> Folios 252 y ss.

<sup>19</sup> *Ibid.*, folios 260 y ss.

<sup>20</sup> *Ibid.*, folios 375 y ss.

<sup>21</sup> “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”. Disposición referente a la procedencia de los recursos de apelación interpuestos contra las sentencias proferidas primera instancia en acciones populares.

Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>22</sup> y con el artículo 13 del Acuerdo N.º 080 de 2019<sup>23</sup>, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer en segunda instancia de los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias proferidas en primera instancia por los Tribunales Administrativos, en el marco de las acciones populares.

## XI.2. Las acciones populares y su procedencia

30. La acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por las leyes 472 de 5 de agosto de 1998 y 1437 de 18 de enero de 2011, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando estos resulten perturbados por un daño contingente; por un peligro o amenaza; o por un agravio o vulneración, atribuibles a la conducta activa u omisiva de cualquiera persona, natural o jurídica, sea esta de derecho público o privado<sup>24</sup>.

31. Tanto la jurisprudencia Constitucional<sup>25</sup>, como de esta Corporación<sup>26</sup>, ha reiterado que el **derecho colectivo** es aquel cuyo uso y goce se encuentra a disposición de cualquier persona, sin obedecer, en principio, a algún tipo de condición; es decir que, por oposición al derecho subjetivo, no es posible que el disfrute y, por consiguiente, la titularidad del derecho colectivo recaigan exclusivamente sobre el patrimonio de una sola persona o de un grupo específico de personas.

32. Así pues, por antonomasia, la titularidad de los derechos colectivos tiene algún nivel de indeterminación. Es por ello que, respondiendo a esa realidad, el artículo 12 de la Ley 472 de 1998 permitió que el mecanismo dispuesto para la protección de derechos colectivos, esto es, la acción popular, sea incoado por *“toda persona natural o jurídica”*.

---

<sup>22</sup> *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*. Disposición relativa a la competencia del Consejo de Estado en segunda instancia.

<sup>23</sup> Mediante el cual se establece la distribución de los negocios entre las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

<sup>24</sup> Ley 472 de 1998, artículos 2.º, 9.º y 14.

La acción popular es el instrumento procesal público, de rango constitucional y carácter principal, diseñado específicamente para proteger derechos e intereses colectivos; en tal virtud, al juez de la acción popular le asiste la obligación de disponer de las medidas necesarias y adecuadas dirigidas a evitar el daño contingente (**finalidad preventiva**) y/o hacer cesar el peligro o la amenaza, así como la vulneración o el agravio que se presente contra los mismos (**finalidad preventiva/suspensiva**). De igual forma, en caso de que se haya consumado el daño sobre los derechos e intereses colectivos, el operador judicial está en el deber, en tanto sea posible, de adoptar las órdenes apropiadas para restituir las cosas a su estado anterior (**finalidad restaurativa, restitutoria o compensatoria**).

<sup>25</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-622 de 14 de agosto de 2007 (M. P: Rodrigo Escobar Gil): “[...] *las acciones populares constituyen el medio procesal mediante el cual se busca asegurar una protección judicial, actual y efectiva, de derechos e intereses transindividuales o colectivos de importante trascendencia social, es decir, de derechos e intereses que pertenecen a todos y cada uno de los miembros de una comunidad. [...]. En este contexto [...], la posibilidad de acceder a la justicia para hacer cesar la amenaza o violación de un derecho colectivo, existe para un universo de personas que por pertenecer a la comunidad afectada, conservan el mismo derecho a promover la acción popular. [...]. [P]ara la protección de los derechos colectivos, dada su importancia social, cualquier miembro del grupo afectado está legitimado procesalmente para defenderlos, es decir, para ejercer la acción popular en nombre de toda esa comunidad, con el fin de impedir un daño colectivo o reestablecer el uso y goce del derecho”*.

<sup>26</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 10 de febrero de 2005. C.P: María Elena Giraldo Gómez. Rad. Núm: 25000-23-25-000-2003-00254-01(AP): “[...] *El derecho colectivo, ha dicho la Sala, no se deduce en su existencia porque varias personas estén en una misma situación ni porque se acumulen situaciones parecidas de varios sujetos, ni porque se sumen; el derecho colectivo es aquel que recae sobre una comunidad entera a diferencia del derecho individual que es el que recae sobre una persona determinada. Por lo tanto, la prosperidad de las pretensiones en la acción popular está ligada con la existencia real de los siguientes elementos, que para el momento de fallar deben estar establecidos: La acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares y la amenaza o la violación a derechos e intereses colectivos [...]*”.

Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 18 de marzo de 2010. C.P. (E): María Claudia Rojas Lasso. Rad. Núm: 44001-23-31-000-2005-00328-01(AC): “[...] *Esta Corporación, en reiteradas ocasiones, ha explicado el concepto y alcance de los derechos colectivos y ha señalado que: “Los derechos colectivos son aquellos mediante los cuales aparecen comprometidos los intereses de la comunidad, y cuyo radio de acción va más allá de la esfera de lo individual o de los derechos subjetivos previamente definidos por la ley” [...]*”.

33. La Corte Constitucional se ha pronunciado en distintas ocasiones<sup>27</sup> acerca de la **naturaleza** de la acción popular, y ha establecido que este mecanismo **se caracteriza** por:

«[...] **(i)** ser una acción constitucional especial, lo que significa **a)** que es el mecanismo dispuesto por el constituyente para la protección de un grupo específico de derechos constitucionales, los derechos colectivos, **b)** que el legislador ordinario no puede suprimir esta vía judicial y **c)** que le aplican, particularmente, los principios constitucionales; **(ii)** por ser pública, en tanto dota a todas las personas, sin necesidad de obrar por intermedio de un apoderado judicial, de un instrumento para poner en movimiento al Estado en su misión de respetar, proteger y garantizar los derechos colectivos frente a las actuaciones de autoridades o de cualquier particular; **(iii)** por ser de naturaleza preventiva, motivo por el cual, basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca una vulneración para que ésta proceda, pues su objetivo es ‘prevenir la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público y que por lo tanto no pueden esperar hasta la ocurrencia del daño’; **(iv)** por ser también de carácter restitutorio, en razón a que tiene como finalidad el restablecimiento del uso y goce de los derechos e intereses colectivos [...]»<sup>28</sup>.

34. En relación con el **carácter preventivo de las acciones populares**, tanto la Corte Constitucional<sup>29</sup> como el Consejo de Estado<sup>30</sup>, han establecido que la prosperidad de la acción popular no depende de que exista un daño o perjuicio, pues la posibilidad de que se vulnere un derecho colectivo es razón suficiente para que el juez conceda la acción y adopte las medidas necesarias para evitar que la vulneración se presente.

35. Según lo ha señalado el Consejo de Estado en forma reiterada<sup>31</sup>, los supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares son: **(i)** la existencia de una acción u omisión por parte de autoridades públicas o de los particulares, en relación con el cumplimiento de sus deberes legales<sup>32</sup>, **(ii)** la existencia de un daño contingente, peligro, amenaza, o vulneración de derechos o intereses colectivos; y **(iii)** la relación de causalidad entre la acción u omisión, y la afectación de los derechos e intereses mencionados<sup>33</sup>.

### **XI.3. Planteamiento del problema**

<sup>27</sup> Al respecto, se pueden consultar las sentencias C-215 de 1999, M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez; T-466 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; T-443 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; y T-254 de 2014, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>28</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-443 de 2013; M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>29</sup> Sentencia C-215 de 1999, M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez.

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 2 de septiembre de 2004, Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez. Radicación número: N°2002-2693-01.

<sup>31</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Bogotá, D.C., 5 de marzo de 2015. Radicación número: 15001-23-33-000-2013-00086-01(AP). Actor: Defensoría del Pueblo - Regional Boyacá. Demandado: Fiscalía General de La Nación - Dirección Seccional de Fiscalías De Tunja - CTI.

<sup>32</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 9 de junio de 2011, Consejera Ponente: María Elizabeth García González. Radicación número: (AP) 25000-23-27-000-2005-00654-01. En aquella ocasión la Sección Primera estableció que la amenaza y/o vulneración de los derechos colectivos, se examina a la luz de la conducta diligente o negligente de las autoridades públicas o de los particulares, en cuanto al cumplimiento de sus deberes legales tendientes a protegerlos o a abstenerse de lesionarlos.

<sup>33</sup> Sobre el particular ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 30 de junio de 2011. Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación número: 50001-23-31-000-2004-00640-01(AP).

36. El demandante le atribuyó al Ministerio de Justicia y del Derecho, al departamento de Risaralda y al municipio de La Celia – Risaralda, la afectación de los derechos colectivos relacionados con la moralidad administrativa; con la seguridad y salubridad públicas; y con el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, los cuales consideró vulnerados con ocasión de que el Municipio de La Celia no cuenta con cárceles o establecimientos de detención preventiva para recluir a personas sindicadas en condiciones de dignidad y seguridad.

37. La Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Risaralda, mediante sentencia de 2 de septiembre de 2019, decidió negar las pretensiones de la demanda porque no se demostró la afectación de los derechos colectivos invocados. Esta conclusión se basó en que no se presentaron medios de convicción que permitieran establecer la necesidad de construir una cárcel para personas detenidas preventivamente en el municipio de La Celia. La parte demandante no estableció la relación que habría entre la cantidad de personas privadas de la libertad con ocasión de una orden de detención preventiva que estarían a cargo de la Administración Municipal de La Celia, y los índices de hacinamiento carcelario que se registran en el departamento de Risaralda.

38. Inconforme con la determinación de primera instancia, la parte demandante, Defensoría Regional de Risaralda, interpuso recurso de apelación aduciendo fundamentalmente: i) que existe una problemática de hacinamiento carcelario en el departamento de Risaralda; ii) que dicha problemática se debe a la carencia de establecimientos de detención preventiva que alojen a las personas sindicadas; iii) que en el Municipio de La Celia no existe un establecimiento de detención preventiva, a pesar de que esa Administración tiene la obligación legal ineludible de tenerlo; y iv) para remediar el problema de hacinamiento carcelario que existe en Risaralda, resulta necesario que el Municipio de La Celia cuente con un establecimiento para alojar a las personas detenidas preventivamente.

39. Así las cosas, le corresponde a la Sala determinar si *¿existe vulneración de los derechos colectivos invocados, debido a la omisión del municipio de La Celia en el cumplimiento de la obligación legal de contribuir en la gestión del Sistema Penitenciario y Carcelario en relación con las personas detenidas preventivamente?*

## **XII. SOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO**

40. De conformidad con lo indicado en el planteamiento del problema jurídico, la Sala procederá a precisar si existe vulneración de los derechos colectivos invocados, debido a la omisión del municipio de La Celia en el cumplimiento de la obligación legal de contribuir en la gestión del Sistema Penitenciario y Carcelario en relación con las personas detenidas preventivamente.

41. En orden a resolver el problema jurídico planteado, la Sala procederá a referirse: i) a la situación de hacinamiento carcelario a nivel nacional y en el departamento de Risaralda; ii) a los efectos de la sentencia de 11 de julio de 2019, proferida por esta Sección; y iii) a la obligación de los municipios de contribuir en la gestión del Sistema Penitenciario y Carcelario.

## XXII.1. De la problemática estructural de hacinamiento carcelario a nivel nacional y en el departamento de Risaralda

42. El hacinamiento carcelario es una problemática que no solamente afecta los EPC ubicados en el Departamento de Risaralda, sino que tiene incidencia 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 esta situación. 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.

43. La misma 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 como uno de los focos de acción contra la sobrepoblación carcelaria, la adecuación de la infraestructura física del sistema penitenciario y carcelario de esa época<sup>34</sup>. 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 exitosos<sup>35</sup>, la crisis permanecía vigente<sup>36</sup>, 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.

44. 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-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.*

---

<sup>34</sup> 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..."

<sup>35</sup> 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."

<sup>36</sup> 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.

- *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 [...]».*

45. 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 [...]».*

46. 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:

*«[...] 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.

- 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 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 [...]» [Resalta la Sala].**

47. La Sala pone de relieve 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, entre ellas: 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”.

48. 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*.

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

50. 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”.

51. 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 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.

52. 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 sindicados, 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 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 recluida sindicada y condenada en los establecimientos de reclusión accionados**

<b>Establecimiento penitenciario</b>	<b>Sindicados</b>	<b>Condenados</b>
Cárcel Modelo de Bucaramanga	1204	3703
<b>Cárcel La 40 de Pereira</b>	<b>527</b>	<b>907</b>
<b>EPMSC de Santa Rosa de Cabal</b>	<b>80</b>	<b>189</b>
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

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 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.*

*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 [...]».*  
*[Resalta la Sala].*

*53. 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: i) delegó el liderazgo de los procesos atados a la superación del ECI a la Defensoría del Pueblo; ii) indicó que la vigilancia de tales procesos estará a cargo de la Procuraduría General de la Nación; y iii) precisó que el ente que promoverá la acción conjunta de las instituciones concernidas será el Ministerio de la Presidencia de la República.

54. 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 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.

55. 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.

56. 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, en 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, precisó lo siguiente:

57. En relación con el hacinamiento y los efectos en cuanto a la reducción de espacios para el descanso nocturno, la Corte señaló 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 20m<sup>2</sup>.

58. 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.

59. En cuanto a **la imposibilidad de diferenciar pabellones y/o trato fáctico y jurídico entre las personas sujetas a medidas 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 para los reclusos, para sindicados y condenados frente al número de establecimientos penitenciarios en el país [...]. [Resalta la Sala].*

60. 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 5° 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*

*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 con 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 [...]».*

61. 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.

## **XII.2. De los efectos de la sentencia proferida el 11 de julio de 2019 por la Sección Primera del Consejo de Estado**

62. 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.

**63. 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.

64. 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 [...]”.

65. 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.

66. 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 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.

67. 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?** [...]”.

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

69. 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 [...]”.

70. Sin embargo, la Sala aclaró que en virtud del artículo 2.2.1.12.3.2 del Decreto 0204 del 10 de febrero del 2016<sup>24</sup>, 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 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 contradicen 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:

«[...] “[...] (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 INPEC, (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 libertad 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 [...]»». [Resalta la Sala].**

-. 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.

- 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.

71. 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 1993<sup>37</sup>, modificada por la Ley 1709 del 20 de enero de 2014<sup>38</sup>, 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 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.*

<sup>37</sup> "Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario".

<sup>38</sup> "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."

*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 2016<sup>39</sup>), 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 resolutoria de la sentencia apelada de 17 de 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.”*

---

<sup>39</sup> “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”.

*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 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 [...] [...]».*

### **XII.3. De la obligación de los municipios de contribuir en la gestión del Sistema Penitenciario y Carcelario**

72. 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 su artículo 16<sup>40</sup> 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.

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

74. El artículo *idem* 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.

75. 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.

76. El artículo 17 ordena lo siguiente:

*«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.*

---

<sup>40</sup> «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».

*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».*

77. 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:

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

78. 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:*

*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».*

79. De lo expuesto, resulta evidente 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).

- 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.

80. 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 RECLUSIÓN.*

*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.*

**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.**

**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.).***

*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 [...]». [Resalta la Sala].*

81. 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:*

*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».*

82. La anterior disposición fue derogada por el artículo 267 de la Ley 1753 de 9 de junio de 2015<sup>41</sup>.

83. 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 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.*

---

<sup>41</sup> "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".

*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».*

#### **XII.4. Caso concreto**

84. Ahora bien, la Sala procede a determinar si existe vulneración de los derechos colectivos invocados, debido a la omisión del municipio de La Celia en el cumplimiento de la obligación legal de contribuir en la gestión del Sistema Penitenciario y Carcelario en relación con las personas detenidas preventivamente.

**XII.4.1.** En primer lugar, como pudo observarse en los apartados 4.1. y 4.2. de esta providencia, la Sala encuentra acreditado que el hacinamiento carcelario es una problemática estructural que afecta globalmente a la población carcelaria de todo el país y, por supuesto, a la población correspondiente que se encuentra retenida en los establecimientos penitenciarios del departamento de Risaralda.

85. Sin embargo, esta situación no implica que, por cada entidad territorial y área metropolitana del país, se debe ordenar la construcción de un establecimiento carcelario, y menos si, para el efecto, no se cuenta con los elementos de prueba mínimos que acrediten detalladamente la necesidad de la medida en el marco de los objetivos de la política criminal del Estado.

86. La existencia de la disposición según la cual a las entidades territoriales y a las áreas metropolitanas les compete hacerse cargo de todo lo concerniente a las cárceles o establecimientos para personas detenidas preventivamente, no puede conducir a la hermenéutica desproporcionada de que en cada entidad territorial y área metropolitana del país debe existir necesariamente ese tipo de infraestructura, so pena de, fatalmente, vulnerar derechos colectivos.

87. Es por ello que a las entidades que integran el Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario<sup>42</sup> les corresponde identificar y caracterizar con profundidad y precisión la problemática de hacinamiento del Departamento de Risaralda, así como identificar y adoptar las alternativas más adecuadas para la solución de dicha problemática.

---

<sup>42</sup> Ley 65 de 1993. "Artículo 15. Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario. El Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario está integrado por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, como establecimiento público adscrito al "Ministerio de Justicia y del Derecho" con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa; por todos los centros de reclusión que funcionan en el país, por la Escuela Penitenciaria Nacional y por los demás organismos adscritos o vinculados al cumplimiento de sus fines. El sistema se regirá por las disposiciones contenidas en este Código y por las demás normas que lo adicionen y complementen. [...]. Artículo 18. Integración territorial. Los municipios podrán convenir la creación, organización, administración y sostenimiento conjunto de los establecimientos de reclusión. Artículo 19. [...]. Parágrafo. Las cárceles municipales podrán recibir presos nacionales en las mismas condiciones en que los centros de reclusión nacionales reciben presos municipales".

88. En el marco de la acción popular tramitada con el N.º 2016-00526, esta Sección verificó la problemática de hacinamiento que se sufre en los establecimientos de reclusión del Departamento de Risaralda. En consecuencia, mediante sentencia de 11 de julio de 2019, se ordenó que, dentro del plazo de 18 meses, **el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Inpec<sup>43</sup>, la Uspec, el Departamento de Risaralda** y el Municipio de Pereira deben adoptar las medidas necesarias con el fin de construir, crear, fusionar o suprimir, dirigir, organizar, administrar, sostener y vigilar las cárceles para las personas detenidas preventivamente, y procedieran con la clasificación respectiva.

89. Dicha medida judicial tiene un ámbito de aplicación general, tanto en el contenido de la orden, como en los sujetos responsables de su cumplimiento, dado que:

i) Involucra en su cumplimiento a distintas autoridades de los diferentes niveles de la Administración Pública que convergen en el Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario, y que deben articularse en virtud de los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad.

ii) La controversia no se limitaba simplemente a ordenar la construcción de un establecimiento carcelario en específico, sino que suponía resolver la problemática de hacinamiento que se vive en las cárceles y penitenciarías del departamento de Risaralda. Y

iii) La orden fue diseñada de tal forma que las autoridades accionadas, en ejercicio de su autonomía administrativa, pudieran determinar la mejor forma de remediar el hacinamiento carcelario del departamento de Risaralda mediante el cumplimiento del artículo 63 de la Ley 65 de 1993, específicamente en lo concerniente a la construcción, creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente.

90. La controversia que aquí se plantea no es muy distinta de la que se resolvió en la acción popular tramitada con el número de radicado 66001-23-33-000-2016-00526-01, puesto que ambas acciones se refieren a la ausencia de cárceles o establecimientos de detención preventiva para remediar el hacinamiento que existe en los establecimientos penitenciarios del Departamento de Risaralda.

91. Aunque las entidades territoriales del nivel local o municipal en cada acción popular son diferentes, lo cierto es que es que la problemática es la misma, toda vez que **los índices de hacinamiento se predicen respecto de todo el Departamento de Risaralda**. Es decir que, independientemente de que se haya demandado al Municipio de Pereira o al Municipio de La Celia, lo cierto es que **el problema principal consiste en el hacinamiento que se presenta en los únicos establecimientos de reclusión que se encuentran al servicio de todos los municipios de Risaralda**.

92. Tal es la perspectiva global con la que el juez de la primera acción popular abordó la controversia, que el Tribunal de primera instancia advirtió que “[...] *la*

---

<sup>43</sup> De conformidad con el Código Penitenciario y Carcelario, al Inpec le asisten los siguientes deberes concretos en relación con las cárceles para las personas sindicadas de cometer delitos: i) ejecutar las detenciones precautelativas (art. 14); ii) determinar los lugares donde funcionarán los establecimientos de reclusión como las cárceles (Art. 16); iii) ejercer inspección y vigilancia de las cárceles a cargo de las entidades territoriales; iv) celebrar con las entidades territoriales convenios para la integración de servicios, mejorar la infraestructura y sostener los centros de reclusión del sistema penitenciario y carcelario (Art. 17, inc. 4.º y 7.º), entre otros.

*aplicabilidad de la norma no puede verse desde el punto de vista del establecimiento carcelario como tal, sino desde el panorama de la problemática del hacinamiento en sí [...]*".

93. El problema del hacinamiento carcelario debe ser abordado desde una visión global. Por tal motivo, las autoridades del Sistema Penitenciario y Carcelario cuyas funciones mejor se adecuan para realizar dicho abordaje, son aquellas que tienen jurisdicción en todo el departamento Risaralda: **el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Inpec, la Uspec y la Gobernación Departamental de Risaralda.**

94. Desde esa perspectiva global, dichas autoridades ostentan las competencias para determinar los lineamientos técnicos generales en orden a remediar el hacinamiento de Risaralda, teniendo en consideración factores como: cuáles son los municipios de Risaralda que presentan mayores índices de personas detenidas; cuáles son los municipios de Risaralda que cuentan con mejores condiciones y mayores facilidades para construir los establecimientos que se requieran; cuáles podrían ser las fórmulas y procedimientos más adecuados para financiar los proyectos, etc., todo, en atención a los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad.

95. El juez de la acción popular N.º 2016-00526, ya abrió paso para que las autoridades condenadas -que reúnen las características anotadas-, en su rol de órganos rectores del Sistema Penitenciario y Carcelario, expongan los fundamentos técnicos y jurídicos para vincular a los municipios que consideren necesario a efectos de ejecutar los proyectos que permitan atacar el problema de manera eficiente.

96. Para ello, la Sala, además de conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia, dispuso de la instalación de mesas de trabajo para planear y adoptar las acciones que remedien el hacinamiento carcelario.

97. En tanto que la problemática de hacinamiento carcelario afecta a todo el Departamento de Risaralda, se considera que el seno de los órganos de cumplimiento dispuestos en la acción popular N.º 2016-00526, es el marco ideal para tratar el fenómeno de manera sistémica, coordinada y armónica, y para recabar la información técnica necesaria y adoptar las mejores determinaciones.

98. Acabar con el hacinamiento carcelario es una tarea a la que deben concurrir de manera armónica distintos órganos del estado e incluso los particulares<sup>44</sup>. Dicha responsabilidad no corresponde en exclusiva a las entidades administrativas del sector central o a las del sector descentralizado, sino a todas las que convergen en el Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario.

99. Pues bien, dado que: i) el hacinamiento carcelario que se presenta en el departamento de Risaralda es un asunto en el que deben converger coordinadamente distintos entes administrativos; y ii) mediante sentencia de 11 de julio de 2019 ya se dictaron órdenes para remediar dicha dificultad, en cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho, del Inpec, de la Uspec y de la Gobernación Departamental de Risaralda, la Sala se abstendrá de emitir una orden adicional en relación con dichas entidades.

---

<sup>44</sup> Artículo 29, Parágrafo.

100. Esta determinación no supone que las autoridades mencionadas omitan su deber de abrir los espacios de diálogo necesarios a efectos de obrar en conjunto con otras entidades territoriales que no hicieron parte de la acción popular N.º 2016-00526, para satisfacer las necesidades de los asociados en materia carcelaria<sup>45</sup>.

**XII.4.2.** En segundo lugar, habida cuenta: i) de la situación crítica de hacinamiento carcelario de Risaralda, la cual se ve representada en los altos porcentajes de personas sindicadas detenidas preventivamente en los establecimientos penitenciarios de Pereira y Santa Rosa de Cabal, en relación con las personas condenadas en los mismos establecimientos (apartado 4.1.); ii) de que el municipio de La Celia no cuenta con un establecimiento carcelario para las personas detenidas preventivamente; iii) de que el municipio de La Celia no acreditó haber contratado con el Inpec el recibo de las personas detenidas preventivamente que se encuentran a su cargo, en las penitenciarías cuya administración le corresponde a dicho Instituto; y iv) de que el municipio de La Celia tampoco demostró haber desplegado algún tipo de actividad en orden a coadyuvar con la gestión del Sistema Penitenciario y Carcelario en relación con las personas detenidas preventivamente, la Sala concluye que el municipio de La Celia se encuentra vulnerando los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas, y al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.

101. El derecho colectivo a la moralidad administrativa no se encuentra afectado en virtud de que la parte demandante no demostró la configuración de sus elementos estructurales en los términos precisados por la Sala Plena del Consejo de Estado.

102. Aunque la parte demandante no presentó los medios de convicción que permitan establecer el porcentaje específico de sindicados con el que el municipio de La Celia repercute en los índices de hacinamiento de las penitenciarías de Risaralda, lo cierto es que, tanto el hacinamiento como el aporte a su incremento, son situaciones palmarias. Y, en tanto que el municipio de La Celia no contribuya para solucionar esa problemática, se encuentra incumpliendo sus obligaciones legales, al igual que afectando los derechos constitucionales de la población carcelaria.

103. Conforme a lo dicho en el apartado anterior (4.4.1.), es apenas natural que, bajo un criterio básico de equidad, cada municipio asuma los costos y las cargas administrativas que acarrea la reclusión de las personas que sean detenidas dentro del territorio de su jurisdicción, precisamente, en aras de contribuir de manera coordinada y sistemática a la solución del hacinamiento carcelario desde el punto de vista regional y nacional, en los términos de la Ley 65 de 1993.

**XII.4.3.** Sin embargo, como se advirtió en el acápite 4.3. de esta providencia, la construcción de cárceles o establecimientos para personas sindicadas y detenidas

---

<sup>45</sup> Constitución Política. "Artículo 1º. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. Artículo 2º. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

preventivamente, en cada uno de los municipios de Risaralda no es la única alternativa jurídica para gestionar el problema de hacinamiento carcelario existente en ese Departamento<sup>46</sup>.

104. Así, pues, la parte demandante no demostró técnicamente que la construcción de un establecimiento carcelario en el municipio de La Celia sea la medida más eficiente para contribuir a solucionar la problemática de hacinamiento carcelario que se vive en el Departamento de Risaralda.

105. Toda construcción de infraestructura debe estar motivada en aspectos e insumos técnicos que demuestren, con el mayor nivel de precisión posible, la necesidad, así como la magnitud y capacidad de la cárcel, la ubicación más adecuada, la disponibilidad de terrenos, los índices de criminalidad y de detenidos en esa jurisdicción y en los municipios aledaños<sup>47</sup>, el promedio de los lapsos de las detenciones preventivas, las fuentes y mecanismos de financiación, los gastos futuros de funcionamiento de la cárcel, entre otros aspectos.

106. Dichos aspectos técnicos, estadísticos, administrativos, estratégicos, económicos o de planeación, no fueron detallados por la parte demandante y, en esa medida, no se cuenta con los fundamentos necesarios para acceder a la pretensión de la demanda. El demandante, como profesional del derecho y funcionario público, debe ser consciente de que los recursos no son ilimitados y, por lo tanto, su administración debe responder a criterios de eficacia, eficiencia y razonabilidad.

107. Además, recuérdese que la Gobernación Departamental de Risaralda informó que, para diciembre de 2019, ya se había adjudicado el contrato para la construcción del establecimiento penitenciario y carcelario de mediana seguridad de Pereira sobre un lote que le fue cedido al Inpec a título gratuito. En esa medida, a las autoridades competentes les corresponde determinar, con los fundamentos técnicos del caso, las estrategias a implementar luego de que la construcción de dicho establecimiento surta efecto sobre el hacinamiento de la región.

108. Es inadecuado que el juez de la acción popular adopte una medida como ordenar la construcción de una cárcel, en primer lugar, sin contar con los fundamentos técnicos que lo justifiquen y, en segundo lugar, sin que se hayan materializado por completo las acciones que han venido ejecutándose para la protección de los derechos conculcados.

109. En atención a las alternativas conferidas por la ley para gestionar el Sistema Penitenciario y Carcelario y cumplir la obligación legal de prestar el servicio penitenciario y carcelario a las personas detenidas preventivamente, es a la

---

<sup>46</sup> El artículo 19 de la Ley 65 de 1993 plantea la posibilidad de que, cuando los departamentos o municipios carezcan de cárceles, estos contraten con el Inpec el recibo de sus presos a cambio de: i) el pago de sobresueldos a los empleados del respectivo establecimiento de reclusión; ii) la dotación de los elementos y recursos necesarios para los internos incorporados a las cárceles nacionales; iii) la provisión de alimentación en una cuantía no menor de la señalada por el Inpec para sus internos; y iv) la reparación, adaptación y mantenimiento de los edificios y de sus servicios, si son de propiedad de los departamentos o municipios.

<sup>47</sup> Contar con la estadística de personas detenidas en el Municipio de La Celia sí resulta importante a efectos de conocer, tanto el porcentaje de sindicados de este Municipio que incide en el hacinamiento de las penitenciarías de Risaralda, como la necesidad de que allí se construya una cárcel.

El Defensor de Risaralda debe recordar que la autoridad judicial competente para imponerle a una persona la medida de aseguramiento privativa de la libertad: detención preventiva en establecimiento de reclusión, es el juez penal del lugar en el que se cometió el delito (Código de Procedimiento Penal, artículos 306; 307, literal A, numeral 1.º; 37 y 39.). Luego entonces, en razón del factor territorial para determinar la competencia de los jueces de la jurisdicción penal, no solo es posible conocer la estadística de detenidos en el Municipio de La Celia, sino que, además, resulta indispensable para conocer si es necesario que allí se construya una cárcel y, de ser el caso, cuáles serían las proporciones que se requieren para la misma.

Administración Pública a la que principalmente le corresponde, según los fundamentos técnicos y las políticas públicas del caso, determinar las medidas que encuentre más adecuadas, así como la forma en que estas deban ser ejecutadas, para remediar el hacinamiento de las penitenciarías de Risaralda.

110. Sin los fundamentos mencionados, se considera que el juez de la acción popular estaría interfiriendo en el ámbito de las funciones que constitucionalmente le son propias a la Administración Pública.

111. El Defensor de Risaralda también debe entender que las órdenes judiciales de amparo emitidas por el juez de la acción popular no sólo deben propender por garantizar el ejercicio adecuado de los derechos colectivos que se encuentren afectados, sino que, por supuesto, tampoco deben representar una amenaza o peligro de agresión para otros bienes jurídicos.

112. En esa medida, si esta Sección, con ocasión de la situación de hacinamiento verificada en la sentencia de 11 de julio de 2019, simplemente resuelve que el Municipio de La Celia u otros municipios del Departamento de Risaralda deben empezar a construir cárceles, no solamente estropearía la planeación coordinada y estratégica diseñada por las autoridades que ya fueron condenadas para remediar la situación regional, sino que dicha orden también representaría una amenaza para otros derechos colectivos como la defensa del patrimonio público, al desconocer los estudios de necesidad e impacto de la infraestructura solicitada.

113. No se trata de que se planteen excusas de carácter presupuestal para omitir la protección de los derechos colectivos, sino de que la actividad administrativa se desarrolle en observancia de una debida motivación y en atención a los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, planeación en términos de economía y eficiencia, responsabilidad, entre otros.

114. La medida solicitada por el Defensor de Risaralda tiene unos costos y la decisión de asumirlos no puede estar desprovista de fundamentos técnicos. Es a la Administración Pública a la que le corresponde analizar las diferentes variables técnicas y económicas a efectos de ejecutar los recursos públicos de la manera más eficiente posible. Esto, por cuanto que los beneficiarios de estas inversiones son precisamente los administrados.

**XII.4.4.** No obstante, debido a la problemática de hacinamiento que se presenta en el departamento de Risaralda y a la necesidad de que sus municipios contribuyan con la gestión del Sistema Penitenciario y Carcelario en relación con las personas detenidas preventivamente, la Sala le ordenará a la Alcaldía Municipal de La Celia que 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.

115. Esto, en consideración a que el plazo de 18 meses otorgado a las autoridades condenadas para que den cumplimiento a las órdenes establecidas en la sentencia de 11 de julio de 2019, no ha culminado.

116. 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 La Celia para solucionar la

problemática de hacinamiento en Risaralda, deberán ponderar el promedio de detenidos preventivamente que se encuentren a cargo de dicho Municipio.

117. El municipio de La Celia 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 dispuestas en la sentencia de 11 de julio de 2019, que lo incluyan en las mismas para efecto de contribuir a la solución de la problemática.

118. En todo caso, se ordenará la notificación de esta sentencia al Ministerio de Justicia y del Derecho, al INPEC, a la USPEC, al Gobernador del Departamento de Risaralda, al Alcalde del Municipio de Pereira, 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.

**XII.4.5.** Por las razones expuestas, la Sala procederá revocar la sentencia proferida el 2 de septiembre de 2019 por la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Risaralda y, en su lugar, dispondrá el amparo de los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas, y al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública de la población carcelaria retenida en las penitenciarías de Risaralda.

119. Finalmente, de conformidad con lo previsto en los artículos 38<sup>48</sup> de la Ley 472 de 1998 y 365<sup>49</sup> del Código General del Proceso y atendiendo al criterio sostenido por la Sala Especial de Decisión No. 27 en providencia del 6 de agosto de 2019<sup>50</sup>, 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 se trata de una entidad pública en cuyas funciones constitucionales se encuentra la de interponer acciones populares en defensa de los derechos colectivos.

---

<sup>48</sup> “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”.

<sup>49</sup> “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”.

<sup>50</sup> 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.

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

**FALLA:**

**PRIMERO: REVOCAR**, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia, la sentencia proferida el 2 de septiembre de 2019 por la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Risaralda y, en su lugar, **AMPARAR** los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas, y al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública de la población carcelaria retenida en las penitenciarías de Risaralda.

**SEGUNDO: ORDENAR** a la Alcaldía Municipal de La Celia – Risaralda que 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 La Celia para solucionar la problemática de hacinamiento en Risaralda, deberán ponderar el promedio de detenidos preventivamente que se encuentren a cargo de dicho Municipio.

El municipio de La Celia 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 dispuestas en la sentencia de 11 de julio de 2019, que lo incluyan en 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 Gobernador del Departamento de Risaralda, al Alcalde del Municipio de Pereira, a la Defensoría Pública del Pueblo – Regional Risaralda y a la Procuraduría para Asuntos Administrativos, entidades que conforman las mesas de trabajo dispuestas 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 sentencia en los términos expuestos.

**CUARTO:** Sin condena en costas en esta instancia.

**QUINTO: REMITIR** copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

**SEXTO: DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen una vez ejecutoriado este proveído.

**NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Consejera de Estado  
Presidenta

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero de Estado

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Consejero de Estado

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Consejero de Estado

P:(11).