

**ACCIÓN POPULAR / VULNERACIÓN DEL DERECHO AL GOCE DE UN AMBIENTE SANO / VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PÚBLICAS / VULNERACIÓN DEL DERECHO AL ACCESO A UNA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS QUE GARANTICE LA SALUBRIDAD PÚBLICA / HACINAMIENTO EN ESTABLECIMIENTO CARCELARIO Y PENITENCIARIO / VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA VIDA / VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA SALUD / SOBREPoblACIÓN DE INTERNOS EN CENTRO DE RECLUSIÓN**

Verificado el material probatorio obrante en el proceso y las respuestas a los requerimientos oficiosos que hizo tanto el Tribunal de instancia como esta Sección, se desprende que la capacidad instalada de los centros de reclusión motivo de esta acción se encuentra más que superada y es manifiesta la situación de hacinamiento en los establecimientos carcelarios y penitenciarios del Departamento del Atlántico, todo lo cual permite evidenciar la transgresión de los derechos colectivos a un ambiente sano, a la seguridad y salubridad públicas y al acceso a una infraestructura de servicios de salubridad.(...) No sobra advertir que acorde con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la materialización del fenómeno de hacinamiento en las cárceles vulnera los derechos fundamentales a la vida y a la salud de los reclusos, y en general, al goce de una calidad de vida digna de los privados de la libertad.(...) La Sala estima que aunque las órdenes dadas por la Corte Constitucional en consonancia con las medidas tomadas por el Gobierno Nacional a través de los documentos CONPES permitirán dar solución a la problemática carcelaria del país tanto a mediano como a largo plazo, incluida la situación del Departamento del Atlántico, ello no obsta para que también por la vía de la acción popular se profieran órdenes específicas para que se protejan los derechos colectivos de la población reclusa en el EC JP BARRANQUILLA “MODELO”, el EPMSC ERE BARRANQUILLA “EL BOSQUE” y el EC ERE SABANALARGA, máxime cuando de las pruebas allegadas con ocasión del auto para mejor proveer se establece que aún subsisten las condiciones que originaron el inicio de esta acción y que dichas órdenes no contradicen ni van en contravía de lo dispuesto por la Corte Constitucional. (...) En consecuencia las órdenes aquí proferidas no resultan contradictorias con lo dispuesto por la Corte Constitucional y por el contrario son necesarias para solventar las necesidades particulares y específicas de los establecimientos penitenciarios y carcelarios (...) ubicados en el Departamento del Atlántico.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN PRIMERA**

**Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número: 08001-23-31-005-2015-00249-02(AP)**

**Actor: DEFENSORÍA DEL PUEBLO- REGIONAL ATLÁNTICO**

**Demandado: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO-INPEC, UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS- USPEC, CAPRECOM EPSS EN**

## **LIQUIDACIÓN, DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO Y DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA.**

La Sala decide los recursos de apelación interpuestos por la Caja de Previsión Social de Comunicaciones EICE en Liquidación (en adelante CAPRECOM), por el Departamento del Atlántico y por los apelantes adhesivos, contra la sentencia proferida el 8 de junio de 2016, por el Tribunal Administrativo del Atlántico - Sala Oral A, que amparó los derechos colectivos previstos en los literales a), g) y h) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

### **1. SÍNTESIS DEL CASO**

La Defensoría del Pueblo Regional Atlántico, por conducto de un defensor público, promovió acción popular tendiente a la protección de los derechos colectivos de los internos reclusos en los establecimientos carcelarios y penitenciarios EC-JP Barranquilla, EPMSC-ERE Barranquilla, EC-ERE Sabanalarga y Centro de Rehabilitación Masculino “El Bosque”, ubicados en el Departamento del Atlántico.

La parte actora solicitó que se adopten e implementen las acciones necesarias tendientes a superar las condiciones de hacinamiento, de vulnerabilidad y de contaminación al interior de las cárceles que afectan a todos los internos; que se les presten los servicios públicos de salud y seguridad social; se disponga la celebración de un convenio de integración de servicios para el mejoramiento de la infraestructura carcelaria y el sostenimiento de los centros de reclusión y por último, que se inicien las labores de estudio y ejecución para la construcción de un nuevo centro penitenciario y/o carcelario o en su defecto se amplíe la infraestructura con la construcción de nuevos pabellones.<sup>1</sup>

### **2. LOS HECHOS**

La Defensoría del Pueblo Regional Atlántico efectuó una visita de inspección<sup>2</sup> a los establecimientos carcelarios y penitenciarios EC-JP Barranquilla, EPMSC-ERE Barranquilla, EC-ERE Sabanalarga y Centro de Rehabilitación Masculino “El Bosque”, donde encontró el estado de vulnerabilidad a que están expuestos los reclusos, debido al hacinamiento, a la contaminación ambiental, a la falta de seguridad al interior de los penales y al deterioro de la infraestructura carcelaria.

Señaló el accionante que, con el propósito de agotar el procedimiento dispuesto en el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, envió el 9 de julio de 2014 sendos oficios al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, a CAPRECOM EPSS, al Departamento del Atlántico y al Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, solicitando se adoptaran las medidas

---

<sup>1</sup> Folios 1 a 39 del cuaderno principal.

<sup>2</sup> Folio 4 y 5 del cuaderno principal.

necesarias para superar tales problemáticas así como la adopción de correctivos para evitar hechos lamentables que afecten la vida e integridad de los internos; sin embargo, no recibió respuesta del INPEC, del Departamento del Atlántico, ni de CAPRECOM-EPSS.

Aludió que el 28 de julio de 2014 dio respuesta el Ministerio de Justicia y del Derecho,<sup>3</sup> en donde manifestó que reconocía el estado de cosas inconstitucional y venía adelantando un redireccionamiento de la política criminal y penitenciaria con el fin de contribuir y enfrentar la problemática a corto y mediano plazo para darle solución en los centros penitenciarios y carcelarios del país.

A su vez, el 13 de agosto de 2014, el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla indicó que estaba cumpliendo con los compromisos derivados del Comité Departamental de Seguimiento y Vigilancia a la Política Penitenciaria y Carcelaria y que adelantó acciones tales como reparaciones locativas necesarias para alcanzar condiciones mínimas que permitieran al Centro Distrital de Rehabilitación Masculina albergar mayor número de reclusos.

En el mes de noviembre de 2014 la Defensoría del Pueblo realizó visitas nocturnas a los centros de reclusión EPMSC El Bosque y EC JyP Modelo, donde verificaron altos índices de hacinamiento y malas condiciones de salubridad y seguridad.

Argumentó el Defensor Público que adelantaron intervenciones y seguimiento por medio de exhortaciones desde noviembre de 2013 hasta finales de 2014 a las entidades públicas demandadas para que asumieran sus responsabilidades en la crisis carcelaria y para el mes de mayo de 2014 existía un hacinamiento del 112% en los establecimientos carcelarios y penitenciarios del Departamento del Atlántico y el 61% correspondía a internos reclusos en calidad de sindicados.

### **3. TRÁMITE DE LA ACCIÓN POPULAR EN PRIMERA INSTANCIA**

3.1. La demanda fue radicada el 1 de junio de 2015 en los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Barranquilla y correspondió en reparto al Juzgado 9 Administrativo, que por auto del 4 de junio de 2015 la remitió por competencia al Tribunal Administrativo del Atlántico, por cuanto una de las entidades demandadas era el Ministerio de Justicia y del Derecho.<sup>4</sup>

3.2. Por auto del 4 de septiembre de 2015, el Tribunal Administrativo del Atlántico admitió la demanda y dispuso notificar a los accionados.<sup>5</sup>

3.3. La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, el Departamento del Atlántico y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –

---

<sup>3</sup> Folios 74 a 76 del cuaderno principal.

<sup>4</sup> Folios 89 a 92 del cuaderno principal.

<sup>5</sup> Folios 95 a 99 del cuaderno principal.

INPEC, contestaron la demanda de manera oportuna, en los términos que a continuación se indican:

### **La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC<sup>6</sup>**

Por conducto de apoderado, solicitó que se denegaran las pretensiones de la demanda, toda vez que según lo establecido por el Código Penitenciario y Carcelario – Ley 1709 de 2014 en su artículo 7<sup>07</sup> cada una de la entidades que conforman el Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario tiene funciones específicas; que la Unidad inició su funcionamiento en mayo de 2012, producto de la escisión del INPEC, para fungir como entidad especializada en la gestión y operación para el suministro de bienes y la prestación de los servicios requeridos con el fin de garantizar el bienestar de la población privada de la libertad, heredando la problemática estructural compleja del instituto penitenciario, al recibir una infraestructura inadecuada y vetusta, en regular estado y con índices de intervención bajos.

Afirmó que en materia de salud no es la competente para prestar servicios a los internos de los establecimientos de reclusión, sino CAPRECOM EPS para la atención de la salud POS y que suscribió un contrato de seguro el 11 de diciembre de 2014 con QBE Seguros S.A. para los servicios de salud NO POS.

En lo concerniente a la generación de cupos, indicó que se han realizado millonarias inversiones a diciembre de 2014 para la rehabilitación de los centros de reclusión, pero que cuentan con un presupuesto muy limitado, razón por la cual no podían realizar obras que no estuvieran en dicho presupuesto, por lo que debía involucrarse al Ministerio de Hacienda y al Departamento Nacional de Planeación, para que suministraran tales recursos.

Propuso como excepción la improcedencia de la acción popular por la inexistencia de acciones u omisiones que vulneraran o amenazaran los derechos colectivos alegados.

### **El Ministerio de Justicia y del Derecho.<sup>8</sup>**

Su apoderado contestó la demanda manifestando que la adscripción del INPEC y la USPEC al Ministerio no constituía ninguna clase de relación jerárquica, funcional ni de subordinación entre aquellas entidades y esa cartera ministerial.

Adujo que no había vulnerado derechos e intereses colectivos, pues no era la entidad encargada de satisfacer los servicios a los internos reclusos en establecimientos penitenciarios y carcelarios.

Sostuvo que para el caso concreto, se debe tener en consideración la sobrepoblación carcelaria, por las particularidades del conflicto armado y social del

---

<sup>6</sup> Folios 120 a 134 del cuaderno principal.

<sup>7</sup> Que modificó el artículo 15 de la Ley 65 de 1993.

<sup>8</sup> Folios 216 a 222 del cuaderno principal.

país en los últimos 50 años, por la guerra contra los carteles de narcotráfico, las políticas públicas adoptadas para lograr la paz y la desmovilización de los grupos armados, así como para el sometimiento de criminales mediante procedimientos breves, por el interés legítimo de la seguridad de la ciudadanía.

Propuso como excepción la falta de legitimación material en la causa por pasiva, ya que por falta de competencia funcional no tenía asignadas las atribuciones para cumplir o solucionar directamente problemas en materia de salud, infraestructura y administración de un establecimiento penitenciario y carcelario en particular.

#### **El Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla<sup>9</sup>**

Solicitó que no fuera declarado responsable de la afectación de los derechos e intereses colectivos y formuló la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, por considerar que el hacinamiento carcelario se presenta en los establecimientos de reclusión manejados por el INPEC y la USPEC, no en los centros de reclusión administrados por el D.E.I.P de Barranquilla.

#### **El Departamento del Atlántico<sup>10</sup>**

Se opuso a las pretensiones de la demanda e invocó la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, por considerar que no es la autoridad obligada a la reubicación a la que alude el actor.

#### **El Instituto Penitenciario y Carcelario Nacional – INPEC<sup>11</sup>**

Alegó como excepción la de inepta demanda, por considerar que ésta presentaba serios yerros en la técnica procesal e incluye derechos y atribuciones no existentes en el marco jurídico colombiano.

Planteó la excepción de falta de legitimación procesal y material en la causa por pasiva, como quiera que se pretende la oportuna y eficiente prestación de los servicios de salud y seguridad social a los internos de los establecimientos de reclusión de Barranquilla y el Atlántico, así como disponer de una infraestructura carcelaria idónea que garanticen la salubridad, materias respecto de las cuales al INPEC no le asiste competencia.

3.4. En providencia del 21 de octubre de 2015<sup>12</sup> se fijó fecha y hora para la audiencia de pacto, diligencia que se declaró fallida ante la inasistencia del departamento del Atlántico.<sup>13</sup>

3.5. Por auto del 27 de noviembre de 2015, se decidieron de manera negativa las solicitudes de fijación de nueva fecha para audiencia de pacto de cumplimiento,

---

<sup>9</sup> Folios 234 a 236 del cuaderno principal.

<sup>10</sup> Folios 241 a 249 del cuaderno principal.

<sup>11</sup> Folios 276 al 295 del cuaderno principal.

<sup>12</sup> Folio 328 del cuaderno principal.

<sup>13</sup> Folios 338 a 341 del cuaderno principal.

presentadas por el INPEC, la USPEC y la Defensoría del Pueblo, y en la misma providencia se abrió a pruebas el proceso.<sup>14</sup>

3.6. Por auto del 11 de marzo de 2016,<sup>15</sup> se supeditó la inspección judicial con intervención de peritos a los centros de reclusión relacionados y en su lugar se solicitó a los directores de cada uno de los establecimientos carcelarios requeridos, presentar un informe detallado del número de reos o personas privadas de la libertad que ocupaban celdas en dichos establecimientos.

Así mismo, en dicho auto se ofició al periódico “El Tiempo”, para que remitiera copia del informe periodístico “El País Detrás de las Rejas”, y al noticiero “CV Noticias,” para que enviara copia del informe relacionado con el hacinamiento en los establecimientos carcelarios en el Departamento del Atlántico.

3.7. Por auto del 14 de abril de 2016 se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión y se concedió el mismo término al Ministerio Público para que emitiera concepto.<sup>16</sup> Presentaron alegatos de conclusión CAPRECOM,<sup>17</sup> el INPEC,<sup>18</sup> el Distrito de Barranquilla,<sup>19</sup> el Ministerio de Justicia y del Derecho<sup>20</sup> y la USPEC.<sup>21</sup>

3.8. La sentencia de primera instancia fue proferida el 8 de junio de 2016 y contra la misma interpusieron recurso de apelación CAPRECOM,<sup>22</sup> la USPEC,<sup>23</sup> el Departamento de Atlántico<sup>24</sup> y el Ministerio de Justicia y del Derecho.<sup>25</sup>

3.9. Por auto del 29 de julio de 2017 el Tribunal rechazó por extemporáneos los recursos de apelación y contra esa decisión interpusieron recurso de reposición y en subsidio el de queja CAPRECOM,<sup>26</sup> la USPEC,<sup>27</sup> el Departamento de Atlántico<sup>28</sup> y el Ministerio de Justicia y del Derecho.<sup>29</sup>

3.10. Por auto del 22 de agosto de 2016 se repuso parcialmente la anterior decisión y se concedieron en el efecto suspensivo los recursos de apelación interpuestos por CAPRECOM y el Departamento del Atlántico, rechazándose por extemporáneo el recurso presentado por el Ministerio de Justicia y del Derecho.<sup>30</sup>

---

<sup>14</sup> Folios 353 a 357 del cuaderno principal.

<sup>15</sup> Folios 543 a 545 del cuaderno principal.

<sup>16</sup> Folio 587 del cuaderno principal.

<sup>17</sup> Folios 623 a 630 del cuaderno principal.

<sup>18</sup> Folios 657 a 663 del cuaderno principal.

<sup>19</sup> Folio 664 del cuaderno principal.

<sup>20</sup> Folios 665 a 667 del cuaderno principal.

<sup>21</sup> Folios 668 a 703 del cuaderno principal.

<sup>22</sup> Folios 877 al 881 del cuaderno 1 en 2.

<sup>23</sup> Folios 917 al 955 del cuaderno 1 en 2.

<sup>24</sup> Folios 906 al 910 del cuaderno 1 en 2.

<sup>25</sup> Folios 911 al 915 del cuaderno 1 en 2.

<sup>26</sup> Folios 1011 a 1014 del cuaderno 1 en 2.

<sup>27</sup> Folios 1045 a 1046 del cuaderno 1 en 2.

<sup>28</sup> Folios 1049 a 1054 del cuaderno 1 en 2.

<sup>29</sup> Folios 1064 a 1065 del cuaderno 1 en 2.

<sup>30</sup> Folios 1072 al 1077 del cuaderno 1 en 2.

#### 4.- EL FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala Oral A, en sentencia proferida el 8 de junio de 2016, accedió a las pretensiones de la demanda;<sup>31</sup> destacó que del material probatorio existente en el proceso se desprende que se transgredieron los derechos colectivos invocados por la parte actora debido al hacinamiento en las cárceles de dicho departamento.

Recordó que la Corte Constitucional en la sentencia T-153 de 1998 estudió el tema del hacinamiento en las cárceles y declaró el estado de cosas inconstitucional impartiendo unas órdenes de carácter general con el fin de resolver la problemática de los reclusos; refirió también que en la sentencia T-388 de 2013, se determinó nuevamente la existencia de un estado de cosas inconstitucional en el sistema carcelario por la ocurrencia de nuevos casos con la misma problemática de hacinamiento y se impartieron unas órdenes de carácter general.

Frente al caso concreto aludió al diagnóstico que hizo la Defensoría del Pueblo Regional Atlántico sobre los índices de hacinamiento y la necesidad de infraestructura; también resaltó los hechos violentos que estaban documentados generados por el hacinamiento y las cifras existentes para el mes de mayo de 2015 acerca del número de internos existentes en los centros de reclusión del Departamento del Atlántico.

Tuvo en cuenta lo informado por los demandados en las contestaciones, para concluir que las medidas adoptadas por las entidades competentes tales como la expedición de la Ley 1709 de 2014 y la contratación adelantada por la USPEC para el mantenimiento de la infraestructura en el Departamento del Atlántico eran ineficaces para dar solución de fondo al asunto.

Por último, afirmó que todas las entidades demandadas tenían legitimidad para atender esta problemática y despachó de manera desfavorable las excepciones invocadas.

Las órdenes dadas fueron las siguientes:<sup>32</sup>

*“[...] PRIMERO: DECLÁRASE NO PROBADAS las excepciones propuestas por las entidades demandadas.*

*SEGUNDO: AMPARASE (sic) los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, seguridad y salubridad pública, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad; contemplados en los literales a), g) y h) del artículo 3 de la Ley 472 de 1998, de las personas reclusas en los establecimientos carcelarios ubicados en el Departamento del Atlántico, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.*

<sup>31</sup> Folios 824 a 861 cuaderno 1 en 2.

<sup>32</sup> Folios 860 y 861 del cuaderno 1 en 2.

**TERCERO: ORDENAR** al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, INPEC, y USPEC, Departamento del Atlántico y la Alcaldía Distrital de Barranquilla, adelantar todas las gestiones técnicas, administrativas, interadministrativas, presupuestales, financieras y demás que se requieran para que de manera definitiva, se adopten e implementen las medidas necesarias tendientes a superar las condiciones de hacinamiento, de vulnerabilidad y de contaminación al interior de las cárceles que afectan todos los internos y así mismo, lograr que cese la amenaza latente de afectación a la vida y a la salud de los reclusos por la contaminación ambiental y por el deterioro visible de la infraestructura de los penales. Igualmente, que se dispongan de una infraestructura carcelaria idónea de los espacios y programas necesarios para que los internos accedan de manera adecuada a su derecho a la redención de las penas y/o medidas de seguridad, por trabajo o estudio, y se cumplan así los fines de resocialización y rehabilitación. Para lo que se concederá un término no mayor de seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia.

**CUARTO: ORDENAR** al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, INPEC, y USPEC, Departamento del Atlántico y la Alcaldía Distrital de Barranquilla – CAPRECOM EPS, adelantar todas las gestiones técnicas, administrativas, interadministrativas, presupuestales, financieras y demás que se requieran para garantizar la oportuna y eficiente prestación de servicios públicos de salud y seguridad sociales a los reclusos de los establecimientos de reclusión de barranquilla (sic) y del Atlántico.

**QUINTO: ORDENAR** al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, INPEC, y USPEC, Departamento del Atlántico y la Alcaldía Distrital de Barranquilla, teniendo en cuenta, la grave situación de hacinamiento que se viene presentado (sic) en los establecimientos carcelarios y penitenciarios del país, y las ordenaciones dadas en el numeral tercero de esta sentencia, se inicie en un término no mayor de seis (6) meses, contados a partir de ejecutoria de la presente providencia, la construcción de nuevos centros penitenciarios y carcelarios en el Departamento del Atlántico, que permita la ubicación de las personas privadas de la libertad, sin que se presente el hacinamiento.

**SEXTO: DESIGNASE** a la Procuraduría General de la Nación – Procurador Delegado para asuntos constitucionales o quien haga sus veces, Defensoría del Pueblo – Delegada para los Derechos Colectivos, a las partes, de conformidad con lo establecido en los artículos 277 numeral 4 y 282 de la Constitución Política, para que velen por estricto cumplimiento de esta providencia. [...]"

## 5.- EL MOTIVO DE LA APELACIÓN

## **La Caja de Previsión Social de Comunicaciones EICE – CAPRECOM En Liquidación:** <sup>33</sup>

Su apoderado manifestó que el Decreto 2519 de 2015 suprimió y ordenó liquidar la Caja de Previsión Social de Comunicaciones EICE, de manera que no puede iniciar nuevas actividades relacionadas con su objeto social, solo las tendientes a su liquidación.

Frente a la prestación de servicios de salud de la población reclusa del INPEC con cargo a recursos del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, afirmó que el Decreto 2519 previó que continuaría prestándolos hasta que fuesen asumidos por la USPEC, de acuerdo a las condiciones establecidas en la Ley 1709 de 2014, el Decreto 2245 de 2015 y las normas complementarias.

Además, que el 30 de diciembre de 2015 se suscribió el Contrato 59940-001-2015 entre el Patrimonio Autónomo PAP- Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2015 y Fiduciaria La Previsora FIDUPREVISORA S.A., como liquidadora de CAPRECOM, donde se obligó a prestar los servicios de salud para la población privada de la libertad del INPEC y con cargo a recursos del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, con un plazo de ejecución de 3 meses, esto es, hasta el 31 de marzo de 2016, el cual fue modificado el 1 de febrero del mismo año, reduciendo su valor y alcance para que el Consorcio realizara la contratación inmediata de los servicios de salud que CAPRECOM en Liquidación no venía prestando a la población reclusa.

Concluyó que por dichas razones, CAPRECOM – en liquidación no tenía legitimación para cumplir las órdenes impartidas en el fallo apelado y estaba imposibilitada jurídicamente para adelantar con el Gobierno Nacional gestiones para garantizar la prestación de servicios de salud y seguridad social a los reclusos de los establecimientos de Barranquilla y del Atlántico, teniendo en cuenta que ya no tiene a su cargo tal obligación.

### **El Departamento del Atlántico**<sup>34</sup>

El apoderado del Departamento del Atlántico manifestó que desde la Secretaría de Gobierno ha venido gestionando políticas públicas, procesos de resocialización y descongestión de los internos en los centros carcelarios del Bosque y la cárcel distrital Modelo.

Señaló que atendiendo las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo, contrataron ocho (8) profesionales del derecho como apoyo jurídico de los establecimientos carcelarios para efectuar visitas, impartir capacitaciones y realizar brigadas jurídicas a los internos, que incluyeran estudios de libertad condicional, análisis de expedientes y beneficio administrativo de 72 horas.

Indicó que estaban implementando medidas generadas por orden de la Sala de Revisión de la Corte Constitucional, lo que permitiría a las autoridades judiciales

---

<sup>33</sup> Folios 877 a 881 del cuaderno 1 en 2.

<sup>34</sup> Folios 906 a 910 del cuaderno 1 en 2.

conceder una mayor cantidad de solicitudes de libertad que deban ser reconocidas de acuerdo con la ley.

Argumentó que, teniendo en cuenta los factores que llevaron a la Corte Constitucional a través de la sentencia T-153 de 1998 a declarar el estado de cosas inconstitucional, el plazo de 4 años otorgado al Ministerio de Justicia y del Derecho, al INPEC y al Departamento de Planeación Nacional para la construcción y refacción carcelaria ha sido incumplido y las entidades encargadas de dar solución a la problemática de los centros de reclusión de la acción popular estaban en mora de acatar lo dispuesto por la Corte.

Por último, consideró que el Departamento del Atlántico no estaba incurso en ninguna conducta que vulnerara los derechos colectivos y solicitó se revocara el fallo del Tribunal.

## **6.- TRÁMITE EN LA SEGUNDA INSTANCIA**

6.1. Por acta de reparto del 9 de noviembre de 2016,<sup>35</sup> correspondió conocer de la apelación; mediante proveído del 22 de noviembre del mismo año fueron admitidos los recursos interpuestos por CAPRECOM en liquidación y por el Departamento del Atlántico y, declarado desierto “el recurso de queja presentado por la USPEC”.<sup>36</sup>

6.2. Por auto del 13 de febrero de 2017,<sup>37</sup> se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión y cumplido éste, al señor Procurador Delegado ante el Consejo de Estado para que rindiera concepto.<sup>38</sup>

6.3. El INPEC interpuso apelación adhesiva mediante escrito radicado desde el 1º de septiembre de 2016,<sup>39</sup> mientras que el Ministerio de Justicia y del Derecho lo hizo ante esta Corporación el 1º de diciembre de 2016<sup>40</sup> y la USPEC la interpuso el 20 de febrero de 2017.<sup>41</sup>

Frente a la apelaciones adhesivas la Sala observa que el auto por el cual se admitió la apelación interpuesta por CAPRECOM y por el Departamento del Atlántico contra la sentencia de primera instancia fue proferido el 22 de noviembre de 2016 y notificado por estado el 30 del mismo mes y año,<sup>42</sup> de manera que el término para interponerlas vencía el 5 de diciembre de 2016;<sup>43</sup> por lo tanto, el

---

<sup>35</sup> Folio 1100 del cuaderno 1 en 2.

<sup>36</sup> Folio 1102 del cuaderno 1 en 2.

<sup>37</sup> Folio 1123 del cuaderno 1 en 2.

<sup>38</sup> Folio 1131 del cuaderno 1 en 2.

<sup>39</sup> Folios 1090 a 1098 del cuaderno 1 en 2.

<sup>40</sup> Folios 1110 al 1119 del cuaderno 1 en 2.

<sup>41</sup> Folios 1133 al 1172 del cuaderno 1 en 2.

<sup>42</sup> Folios 1102 del cuaderno 1 en 2.

<sup>43</sup> Numeral 1º del artículo 322 del Código General del Proceso – Ley 1564 de 2012.

INPEC y el Ministerio de Justicia y del Derecho radicaron sus recursos dentro del término legal y a su vez la USPEC lo hizo extemporáneamente.<sup>44</sup>

En relación con lo manifestado por quienes interpusieron apelación adhesiva en oportunidad:

El **INPEC** manifestó que el Tribunal de instancia olvidó hacer un estudio detallado de los centros de reclusión de la Regional del Atlántico y de la situación jurídica de los internos que conforman la población penitenciaria y carcelaria, para establecer cuántos son del orden nacional, departamental y municipal.

Afirmó también que la sobrepoblación de los internos en los centros de reclusión de la ciudad de Barranquilla y Sabanalarga se debe a que en su mayoría son personas privadas de la libertad de manera provisional y las autoridades departamentales y municipales han inobservado el deber que les compete, pues son los llamados a adoptar las medidas necesarias para solucionar el hacinamiento carcelario.<sup>45</sup>

A su turno, la apoderada del **Ministerio de Justicia y del Derecho** indicó lo siguiente:

Que el fallador de primera instancia olvidó hacer un estudio de cada uno de los centros de reclusión y la situación jurídica de los internos; señaló que era relevante establecer cuáles centros de reclusión eran del orden departamental y municipal y el número de internos condenados y sindicados para así determinar las verdaderas causas y responsables del hacinamiento que conllevaron a la violación de derechos fundamentales de la población carcelaria.

Alegó que el *a quo* tuvo como demostrado el hacinamiento basado en el informe denominado “Seguimiento al Sistema Carcelario y Penitenciario en el Departamento del Atlántico”, el cual adolecía de cifras de población condenada y sindicada; la capacidad de los centros de reclusión para acoger sindicados y condenados, así como establecer qué población de internos ingresaba diariamente a los centros de reclusión; agregó que no es construyendo nuevos centros penales como se soluciona el problema de hacinamiento.

Sostuvo que no desconoció el problema del hacinamiento penitenciario ni carcelario, que la mayor proporción de internos que ocupan los establecimientos carcelarios es sindicada, por lo que los establecimientos penitenciarios de la regional del Atlántico cuentan con la infraestructura y capacidad para alojar a los condenados.

---

<sup>44</sup> El INPEC interpuso apelación adhesiva ante el Tribunal Superior del Distrito del Atlántico, el 1º de septiembre de 2016 y el Ministerio de Justicia y del Derecho lo hizo ante esta Corporación el 1º de diciembre de 2016, mientras que la USPEC la interpuso el 20 de febrero de 2017.

<sup>45</sup> Folios 1090 a 1098 cuaderno 1 en 2.

Aseveró que las entidades territoriales no han adoptado las medidas necesarias para garantizarles a los sindicatos un sitio de reclusión digno, lo que ha obligado a recluirlos en los centros penitenciarios, que en la Ley 65 de 1993, por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario, modificado por la Ley 1719 de 2014, se fijaron competencias de orden nacional, departamental y municipal a fin de que cada entidad asumiera sus responsabilidades. Agregó que las entidades territoriales tienen a su cargo las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad, sin que dicha obligación haya sido asumida en debida forma por los alcaldes y los gobernadores.

Puntualizó que no es procedente el cumplimiento de la sentencia por cuanto a través de los fallos de la Corte Constitucional T-153 de 1998, T-388 de 2013 y T-762 de 2015 el país se encuentra en un estado de cosas inconstitucional, lo que implica dar prioridad a las órdenes constitucionales resueltas vía tutela con efectos erga omnes y no por vía de la acción popular.

6.4 Por auto del 13 de febrero de 2017<sup>46</sup> se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión, la USPEC, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Departamento del Atlántico alegaron en tiempo en los términos que a continuación se indican, mientras que el señor Agente del Ministerio Público guardó silencio.

#### La **USPEC**<sup>47</sup>

Indicó que al momento de decidir no se tuvieron en cuenta las diferentes inversiones y los ingentes esfuerzos que han venido desplegando bajo la tutela del Ministerio de Justicia y del Derecho para la generación de cupos y el mejoramiento de la infraestructura existente.

Reiteró las obligaciones que le asisten a las entidades territoriales para que cumplan con sus deberes en materia carcelaria y penitenciaria.

#### El **Ministerio de Justicia y del Derecho**<sup>48</sup>

Recalcó que se configura la excepción de falta de legitimación material en la causa por pasiva, por falta de competencia funcional, pues no tienen asignadas las atribuciones para cumplir o solucionar directamente conflictos en materia de sanidad, infraestructura y administración de un establecimiento penitenciario y carcelario en particular.

Aseveró que en su función de seguimiento del sistema penitenciario y carcelario, conoce que el INPEC y la USPEC han cumplido con sus obligaciones en la prestación de servicios a los internos de los centros penales.

#### El **Departamento del Atlántico**<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> Folio 1123 cuaderno 3.

<sup>47</sup> Folios 1173 a 1212 del cuaderno 1 en 2.

<sup>48</sup> Folios 1238 al 1242 del cuaderno 1 en 2.

Argumentó que el actor popular invocó la presunta violación de derechos e intereses colectivos por parte del Departamento del Atlántico, sin tener en cuenta que la supuesta vulneración de tales derechos en los centros de reclusión EC-JP Barranquilla, EC-ERE Sabanalarga y centro de rehabilitación masculino “El Bosque”, no obedecía a una actuación del departamento.

Por último, la directora de la **Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado** intervino en el proceso en los siguientes términos:<sup>50</sup>

Manifestó que acorde con las facultades otorgadas a los jueces al fallar acciones populares,<sup>51</sup> es deber de éstos en las órdenes que se impartan considerar tanto las gestiones a realizar para solucionar una problemática como la capacidad de las entidades de poder cumplir con sus obligaciones, en el entendido de que ningún poder público ostenta competencias ilimitadas.

Señaló que teniendo en cuenta los pronunciamientos de la Corte Constitucional en las sentencias T-153 de 1998 y T-388 de 2013 donde se declaró un estado de cosas inconstitucional, se impartieron órdenes tendientes a salvaguardar derechos fundamentales de los internos, que a su vez protegen derechos colectivos de la población carcelaria en general, así como órdenes para la adopción de medidas por parte de la administración. Por ende, cuestiona que si ya se determinaron unas gestiones a cargo de las entidades pertenecientes al Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario para frenar el hacinamiento, pueda un juez administrativo desconocerlas e implementar otras ignorando los avances de las acciones de tutela.

Estimó que en el caso particular se trata de un hecho superado o de un agotamiento de jurisdicción por cuanto en su criterio las sentencias de la Corte Constitucional sí protegieron tanto los derechos fundamentales como los derechos colectivos de la población carcelaria en general.

Afirmó que con fundamento en el *“Informe de Seguimiento y Cumplimiento de la Sentencia T-388 de 2013”*, elaborado por el Consejo Superior de Política Criminal del Ministerio de Justicia, se configura una carencia actual de objeto por el cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte previamente, por cuanto allí se enfatizó que la forma idónea para estabilizar el sistema penitenciario no se redujo a la construcción de nuevos cupos, razón por la que el juez de lo contencioso administrativo debía reconocer que no era competente para pronunciarse de un asunto previamente resuelto.

Aludió que se presenta falta de motivación en el fallo proferido por el *a quo* que amparó los derechos colectivos a gozar de un ambiente sano, a la salubridad y

---

<sup>49</sup> Folios 1243 al 1250 del cuaderno 1 en 2.

<sup>50</sup> Folios 1270 a 1282 cuaderno 1 en 2.

<sup>51</sup> Sentencia del 26 de octubre de 2006, Expediente AP 2005-00708. Consejo de Estado – Sección Tercera y texto Los grandes fallos de la jurisprudencia colombiana. Grandes Fallos No. 34. Las Ordenes del Juez de la Administración, Universidad Externado de Colombia- Julián Pimiento Echeverry.

seguridad pública, por considerar que el hacinamiento automáticamente conllevaba la vulneración de derechos colectivos, sin hacer una valoración probatoria para llegar a esa conclusión.

Adujo que tampoco explicó el *a quo* por qué era adecuada la orden dada a las entidades demandadas de construir nuevos centros penitenciarios y carcelarios en el Departamento del Atlántico para solventar la vulneración a los derechos colectivos invocados, ni se fundamentó en pruebas, violando el debido proceso de las entidades demandadas.

Argumentó que las entidades allegaron pruebas de las actividades ejecutadas para neutralizar el problema del hacinamiento las cuales no se limitaban a la construcción de más centros de reclusión, apoyada en los documentos aportados por el Departamento Nacional de Planeación<sup>52</sup> y en el documento CONPES 3828 de 2015, que daban prioridad a la adecuación sanitaria y tecnológica de los establecimientos, el mejoramiento de programas de atención, resocialización y acompañamiento de los internos y la articulación con actores estratégicos del orden territorial y del sector privado. Igualmente la USPEC aportó los contratos de obra y de interventoría nros. 136, 143, 208 y 301 de 2015, celebrados para efectuar el mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física en los establecimientos carcelarios EC-JP Barranquilla, ERE EC Sabanalarga y EPMC ERE PSM Barranquilla.

Aseguró que también se desconocieron los principios que rigen la contratación estatal, puesto que la Unidad debe observar una serie de exigencias legales, tales como: que el proyecto esté incluido en el plan de necesidades del INPEC; en el plan de presupuesto anual de la USPEC; en el plan anual de adquisiciones de la USPEC y se deben adelantar todas las etapas de la contratación estatal de la Ley 80 de 1993, razones por las que solicitó se revoque la decisión del Tribunal de instancia y en su lugar sean denegadas las pretensiones.

6.5. Por auto del 22 de enero de 2018, para mejor proveer se solicitaron las pruebas que a continuación se indican,<sup>53</sup> las cuales fueron puestas en conocimiento de las partes por auto del 15 de marzo de 2018:<sup>54</sup>

*“[...] toda vez que la USPEC acreditó en el presente proceso que con el fin de realizar el mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general en los establecimientos carcelarios, se suscribió el Contrato Interadministrativo de Gerencia Integral de Proyectos nro. 274 del 9 de octubre de 2014, el Contrato de obra nro. 136 del 7 de julio de 2015 y el Contrato de Obra nro. 143 del 7 de julio de 2015, sin que se conozca su resultado, por lo tanto, se pedirá un informe específico respecto de las obras ejecutadas en los establecimientos penitenciarios y carcelarios EPMSCB EL*

---

<sup>52</sup> Otros factores que contribuyen al incremento de población carcelaria son la hiperinflación normativa, la aplicación indiscriminada de la privación de la libertad como única medida, la falta de articulación entre las autoridades nacionales y las entidades territoriales.

<sup>53</sup> Folios 1291 a 1292 del cuaderno 3.

<sup>54</sup> Folio 1376 cuaderno 3.

BOSQUE, EC Y JP MODELO y ERE SABANALARGA ubicados, en el Departamento del Atlántico indicando si dichas obras permitieron o no mejorar las condiciones de hacinamiento que se acreditaron como existentes en dichos lugares; así como también se solicitará hacer un diagnóstico a la fecha sobre el estado de hacinamiento existente.

Así las cosas, con fundamento en la facultad conferida por el inciso segundo del artículo 213 de la Ley 1437 de 2011,<sup>55</sup> **se dispone:**

i) A cargo de la USPEC, informar con destino a este proceso cuáles fueron las obras que se ejecutaron en los establecimientos penitenciarios y carcelarios EPMSCB EL BOSQUE, EC Y JP MODELO y ERE SABANALARGA, con ocasión de los Contratos Interadministrativos de Gerencia Integral de Proyectos nro. 274 del 9 de octubre de 2014; Contrato de obra nro. 136 del 7 de julio de 2015 y el Contrato de Obra nro. 143 del 7 de julio de 2015, indicando de manera específica si las mismas permitieron o no mejorar las condiciones de hacinamiento que se acreditaron en esos establecimientos.

(ii) A cargo de la Nación- Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario- INPEC, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios- USPEC, el Departamento del Atlántico y el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, deberá cada uno en lo de su competencia, presentar un diagnóstico actual del estado de las cárceles en el Departamento del Atlántico, informando cuántos internos se encuentran a la fecha en los establecimientos penitenciarios y carcelarios EMPS ERE PSM BARRANQUILLA (BOSQUE), EMPS ERE PSM BARRANQUILLA (MODELO) y ERE EC SABANALARGA y cuál es la capacidad instalada de cada uno.

(iii) Si el número de internos excede la capacidad instalada en cada uno de los anteriores establecimientos, las entidades requeridas informarán al despacho si han elaborado un diagnóstico de la situación y, en caso afirmativo, remitirán el documento correspondiente, así como los documentos que acrediten las medidas adoptadas para adelantar las tareas que permitan descongestionar cada establecimiento y las medidas que tienen proyectadas para la descongestión futura, con sus respectivos cronogramas, indicación de los recursos económicos que se requieren, su ejecución y las fuentes establecidas para la obtención de los mismos. [...]"

## 7. CONSIDERACIONES DE LA SALA

---

<sup>55</sup> El cual se aplica con base en lo previsto por el artículo 44 de la Ley 472 de 1998 que dispone: "**ARTICULO 44. ASPECTOS NO REGULADOS.** En los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente ley, mientras no se opongan a la naturaleza y la finalidad de tales acciones."

.A su vez el inciso segundo del artículo 213 de la Ley 1437 de 2011 establece en la parte pertinente: "(...) antes de dictar sentencia también podrá disponer que se practiquen las pruebas necesarias para esclarecer puntos oscuros o difusos de la contienda. Para practicarlas deberá señalar un término de hasta diez (10) días."

## 7.1. LA COMPETENCIA DE LA SECCIÓN

Esta Sala es competente para conocer en segunda instancia de los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias de acciones populares proferidas por los Tribunales Administrativos, acorde con lo establecido por el artículo 37 de la Ley 472 de 1998, así como en los artículos 1 y 2 del Acuerdo 55 de 2003 del Consejo de Estado,<sup>56</sup> por lo tanto, es procedente descender al estudio de los recursos presentados de manera oportuna.

## 7.2. ANÁLISIS DE LA SALA

Para absolver los recursos interpuestos y las argumentaciones en ellos expresadas, la Sala de manera previa estudiará lo siguiente:

### I. La alegación sobre el hecho superado y el agotamiento de jurisdicción

La Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado arguye que existe una carencia actual de objeto en la orden impartida por el Tribunal del Atlántico, en la medida que se trata de un hecho superado, dado que las sentencias de la Corte Constitucional protegieron tanto los derechos fundamentales como los derechos colectivos de la población carcelaria en general y también refiere la existencia de agotamiento de jurisdicción.

#### En cuanto al hecho superado

La Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha definido este fenómeno como la existencia de eventos en los cuales en el trámite de una determinada acción sobrevienen hechos que demuestran que la eventual vulneración de los derechos ha cesado y por lo tanto la pretensión que dio lugar está satisfecha. En ese sentido ha dicho:<sup>57</sup>

#### ***[...] 4.4. Carencia actual de objeto por hecho superado***

*4.4.1. La jurisprudencia de esta Corporación, en reiteradas oportunidades, ha señalado que la carencia actual de objeto sobreviene cuando frente a la petición de amparo, la orden del juez de tutela no tendría efecto alguno o “caería en el vacío”[5]. Al respecto se ha establecido que esta figura procesal, por regla general, se presenta en aquellos casos en que tiene lugar un daño consumado o un hecho superado.*

(...)

---

<sup>56</sup> Acuerdo 55 de 2003 proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado. “Por medio del cual se modifica el reglamento del Consejo de Estado”. El artículo primero establece la distribución de negocios entre secciones y el artículo segundo, lo concerniente a la impugnación de las acciones constitucionales.

<sup>57</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-059 del 12 de febrero de 2016.M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; Ver también sentencias T-011 de 2016, T-515 de 2007 y T-523 de 2016.

4.4.3. Precisamente, en la Sentencia T-045 de 2008[8], se establecieron los siguientes criterios para determinar si en un caso concreto se está o no en presencia de un hecho superado, a saber:

“1. Que con anterioridad a la interposición de la acción exista un hecho o se carezca de una determinada prestación que viole o amenace violar un derecho fundamental del accionante o de aquél en cuyo favor se actúa.

2. Que durante el trámite de la acción de tutela el hecho que dio origen a la acción que generó la vulneración o amenaza haya cesado.

3. Si lo que se pretende por medio de la acción de tutela es el suministro de una prestación y, dentro del trámite de dicha acción se satisface ésta, también se puede considerar que existe un hecho superado. [...]”

En el caso concreto se demostró lo siguiente:

(i) Por oficio nro. 001613 del 18 de marzo de 2014, el Defensor del Pueblo Regional Atlántico presentó al Director Seccional de Fiscalías el “Diagnóstico de las Cárceles en el Departamento del Atlántico” y convocó a la Comisión de Inspección y Seguimiento del Régimen Penitenciario,<sup>58</sup> lo que también hizo por comunicación 001614 del 18 de marzo de 2014 dirigido al Director ECBA-JP La Modelo<sup>59</sup> y DPRA COD 5002- EHDDS del 18 de marzo de 2014, dirigido al Director INPEC Regional Norte.<sup>60</sup>

(ii) Por oficio nro. OFI-0016471-DCP-3200 del 28 de julio de 2014, la Directora de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho, informó a la Defensoría del Pueblo Regional Atlántico acerca de las condiciones de vulnerabilidad y hacinamiento de los establecimientos de reclusión en el Departamento del Atlántico y de las medidas adoptadas, en el siguiente sentido:<sup>61</sup>

*“[...] El Ministerio de Justicia y del Derecho reconoce efectivamente el estado de cosas de inconstitucional, por lo tanto viene adelantando un re-direccionamiento de las incoherencias de la política criminal y penitenciaria con el fin de contribuir y enfrentar la problemática a corto y mediano plazo para solucionarla en los centros penitenciarios y carcelarios del país.*

*Es por ello que está liderando desde el Consejo Superior de Política Criminal, la implementación de una política criminal coherente, racional y proporcional, de esta manera, ante el Departamento Nacional de Planeación – DNP-, se han formulado tres documentos CONPES: El primero, de Política Criminal; el segundo, de infraestructura penitenciaria y carcelaria; y el tercero, de prevención de la delincuencia juvenil. (...)”*

<sup>58</sup> Folio 44 cuaderno principal.

<sup>59</sup> Folio 45 cuaderno principal.

<sup>60</sup> Folio 46 cuaderno principal.

<sup>61</sup> Folios 74 a 76 del cuaderno principal

*De acuerdo con la información suministrada por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC -, la cifra aproximada de generación de nuevos cupos para la Regional Norte es de 1.250 y la intervención obedece a obras de rehabilitación de las EPMSC Tierralta 1 y 2 (Córdoba), valor aproximado de \$3.405.127.734, EPAMS Valledupar, valor aproximado de \$409.506.355, EPAMS Cartagena, valor aproximado de \$419.689.857 y para la Colonia de la EPMSC Tierralta, valor aproximado de \$21.141.595.122. [...]*

(iii) La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la USPEC, mediante oficio nro. 120-2-GRDP-7636 del 6 de agosto de 2014 había enterado a la Defensoría del Pueblo Regional Atlántico de lo siguiente:<sup>62</sup>

*“[...] la Dirección titular de ese tema en la Unidad, informó las acciones adelantadas, situando en primer lugar la evaluación y cuantificación de las necesidades priorizadas por el INPEC que se presentan en el área de sanidad del Establecimiento EC de Barranquilla JYP (...).*

*De igual forma, mediante visita técnica de 2 de julio del 2014 se evaluaron y cuantificaron las necesidades presentadas en el área de sanidad y en general en la infraestructura del Establecimiento EC Sabanalarga, para lo cual la Dirección de Infraestructura, junto con la Dirección General de la USPEC, se encuentran realizando las gestiones administrativas con el fin de lograr la adición presupuestal por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el que se atenderán los fallos de tutela y demás requerimientos que se encuentren relacionados con esta clase de obras que no fueron incluidos en el primer semestre del año.*

*De los procesos de contratación bajo la modalidad de licitación pública, actualmente se encuentra publicado en el SECOP el proceso que tiene como objeto “MANTENIMIENTO, MEJORAMIENTO Y CONSERVACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA FISICA GENERAL EN EL ESTABLECIMIENTO CARCELARIO DE JUSTICIA Y PAZ LA MODELO EC BARRANQUILLA”, con lo que se pretende iniciar en este semestre las siguientes intervenciones de obra:*

- *Red hidrosanitaria*
- *Mantenimiento de las cubiertas*
- *Mantenimiento baterías de baños comunales patio B primer piso*
- *Mantenimiento de la red eléctrica en el patio B*
- *Iluminación perimetral externa*
- *Mantenimiento de planta eléctrica de 75 KVA*
- *Mantenimiento de subestación eléctrica principal*

---

<sup>62</sup> Folios 77 al 78 del cuaderno principal.

En lo concerniente al Establecimiento Penitenciario El Bosque, las obras que se tienen proyectadas son:

- Mantenimiento de las redes hidrosanitarias externas del establecimiento
- Cerramiento perimetral externo en muro en mampostería confinada y malla eslabonada superior con concertina
- Mantenimiento de la red eléctrica, incluyendo lámparas perimetrales para todo el establecimiento.

[...]"

(iv) A través del Contrato Interadministrativo de Gerencia Integral de Proyectos No. 274 del 9 de octubre de 2014, la USPEC y el Fondo de Desarrollo de Proyectos de Cundinamarca – FONDECUN, pactaron realizar la gerencia integral del proyecto para el mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general en establecimientos penitenciarios y carcelarios a nivel nacional, así.<sup>63</sup>

En los numerales 10 y 11 de la Cláusula Primera del contrato en su acápite denominado "Proyecto de Mantenimiento Áreas de Sanidad", se incluyó:

10	Mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física de las áreas de sanidad del EP MSC BARRANQUILLA	\$381.751.305
11	Mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física de las áreas de sanidad del EC BARRANQUILLA	\$104.976.939

En la cláusula octava del contrato, se estableció el plazo de ejecución de la siguiente forma: "OCTAVA: PLAZO DE EJECUCIÓN.-: El término de ejecución del presente contrato será desde la firma del acta de inicio por parte de FONDECUN y la USPEC hasta el 31 de diciembre de 2014. ..."

(v) Mediante el Contrato de Obra nro. 136 del 7 de julio de 2015,<sup>64</sup> la USPEC y el señor Edelberto Ramón Lozano Thome, pactaron la realización del mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general en establecimientos penitenciarios y carcelarios a nivel nacional:

En la cláusula segunda del contrato se especificaron las actividades del mismo, así:

*"CLÁUSULA SEGUNDA: ACTIVIDADES ESPECÍFICAS: El CONTRATISTA se obliga a ejecutar el objeto del contrato conforme a especificaciones de Construcción de Obra Eléctrica y alcances de las obras a realizar en cada establecimiento de acuerdo a lo previsto en los Anexos 4 y 9 B, los cuales hacen parte integral del presente contrato. Los detalles del objeto del presente contrato se encuentran descritos en los Anexos Técnicos y en los documentos correspondientes a los estudios y documentos previos, Pliego de condiciones de la Licitación Pública No. 08 de 2015, oferta presentada*

<sup>63</sup> Folios 142 al 148 del cuaderno principal.

<sup>64</sup> Folios 376 al 389 del cuaderno principal.

por el contratista, para el grupo 6 que corresponde a los establecimientos relacionados a continuación:

GRUPO No. 6	EC JP BARRANQUILLA (MODELO)
	ERE EC SABANA LARGA

(...)

(vi) Por el Contrato de Obra nro. 143 del 7 de julio de 2015,<sup>65</sup> la USPEC y la sociedad VANEGAS INGENIEROS SAS, pactaron la realización del mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general en establecimientos penitenciarios y carcelarios a nivel nacional.

En la cláusula segunda del contrato se especificaron las actividades del mismo, así:

*“CLÁUSULA SEGUNDA: ACTIVIDADES ESPECÍFICAS: EI CONTRATISTA se obliga a ejecutar el objeto del contrato conforme a especificaciones de Construcción de Obra Eléctrica y alcances de las obras a realizar en cada establecimiento de acuerdo a lo previsto en los Anexos 4 y 9 B, los cuales hacen parte integral del presente contrato. Los detalles del objeto del presente contrato se encuentran descritos en los Anexos Técnicos y en los documentos correspondientes a los estudios y documentos previos, Pliego de condiciones de la Licitación Pública No. 08 de 2015, oferta presentada por el contratista, para el grupo 7 que corresponde a los establecimientos relacionados a continuación:*

GRUPO No. 7	EMPS ERE PSM BARRANQUILLA (BOSQUE)
	EPMSC CARTAGENA

(...)”

(vii) Mediante el Contrato de Interventoría nro. 208 del 31 de julio de 2015,<sup>66</sup> la USPEC y el señor GUSTAVO PALACIOS RUBIANO, convinieron la interventoría técnica, administrativa y financiera para la ejecución de obras de mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general en establecimientos penitenciarios y carcelarios a nivel nacional.

En la cláusula segunda del contrato se especificó el alcance del objeto en los siguientes términos:

*“CLÁUSULA SEGUNDA: ALCANCE DEL OBJETO: En desarrollo del contrato de INTERVENTORÍA, lo establecido en el pliego de condiciones, anexos y oferta presentada por el contratista, debe realizarse inspección y seguimiento apropiado de la construcción, exigiendo calidad y oportunidad al constructor, como también prestando colaboración y apoyo permanente para el buen desarrollo de la obra, todo eso en concordancia con los aspectos*

<sup>65</sup> Folios 390 al 403 del cuaderno principal.

<sup>66</sup> Folios 404 al 418 del cuaderno principal.

técnicos, jurídicos, administrativos y financieros establecidos en los compromisos contractuales; Incluyendo entre otros la elaboración de un informe preliminar de interventoría para la ejecución de obras de MANTENIMIENTO, MEJORAMIENTO Y CONSERVACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA GENERAL EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS A NIVEL NACIONAL. [...] El Contratista en virtud de la Resolución de Adjudicación No. 610 del 22 de julio de 2015, adelantará la Interventoría a los establecimientos que conforma el grupo 5, relacionados a continuación:

GRUPO No. 5	EMPS ERE PSM BARRANQUILLA (MODELO)
	ERE EC SABANALARGA

(...)"

(viii) Por el Contrato de Interventoría nro. 301 del 11 de noviembre de 2015,<sup>67</sup> la USPEC y el Consorcio GAP, convinieron la interventoría técnica, administrativa y financiera para la ejecución de obras de mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general en establecimientos penitenciarios y carcelarios a nivel nacional (segunda entrega).

En la cláusula segunda del contrato se especificó el alcance del objeto, así:

*“CLÁUSULA SEGUNDA: ALCANCE DEL OBJETO: Forman parte del presente contrato, lo establecido en el pliego de condiciones, anexos y oferta presentada por el contratista, el cual debe realizar la inspección y seguimiento apropiado de la construcción, exigiendo calidad y oportunidad al constructor, como también prestando colaboración y apoyo permanente para el buen desarrollo de la obra, todo eso en concordancia con los aspectos técnicos, jurídicos, administrativos y financieros establecidos en los compromisos contractuales; Incluyendo entre otros la elaboración de un informe preliminar de interventoría para la ejecución de obras de MANTENIMIENTO, MEJORAMIENTO Y CONSERVACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA GENERAL EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS A NIVEL NACIONAL. (SEGUNDA ENTREGA) [...] El Contratista en virtud de la Resolución de Adjudicación No. 000909 del 30 de octubre de 2015, ARTÍCULO DECIMOPRIMERO, adelantará la Interventoría a los establecimientos que conforman el grupo 11, así:*

GRUPO No. 5	EC JP BARRANQUILLA (EL BOSQUE)
	EPMSC CARTAGENA

(...)"

(ix) En comunicación nro. 301-ECBA-JYP ADIREC-0082 del 6 de abril de 2016, el Director (E) del EC y JP Barranquilla, dio respuesta al Tribunal Administrativo del

<sup>67</sup> Folios 419 a 432 del cuaderno principal.

Atlántico a los requerimientos relacionados con el número de reos o personas privadas de la libertad que ocupan el establecimiento de reclusión a su cargo y la capacidad con la que contaban cada una de las celdas para albergar personas, destacando que: *“El establecimiento a la fecha cuenta con una población de 995 internos, superando su capacidad real, si se tiene en cuenta que la estructura fue diseñada para 454 internos en el año 1.492.”*<sup>68</sup>(sic)

(x) Por oficio nro. 301-ECBA-JYP ADIREC-0082 del 6 de abril de 2016, el Director EC – ERE Sabanalarga informó al Tribunal Administrativo del Atlántico, sobre el número de personas privadas de la libertad que ocupaban el establecimiento de reclusión a su cargo y la capacidad de cada una de las celdas, así: *“... este Establecimiento cuenta con dos patios el Especial y el Central. Especial 7 Celdas: con cupo para 48 internos, en la actualidad hay 40 internos. Central 6 Celdas: con cupo para 20 internos, en la actualidad hay 57 internos.”*<sup>69</sup>

(xi) Mediante oficio nro. 322-EPMSC-ERE-AJUR del 8 de abril de 2016, el Director EPMSC de Barranquilla, informó al Tribunal Administrativo del Atlántico, sobre el número de personas privadas de la libertad que ocupaban el establecimiento de reclusión a su cargo y la capacidad de cada una de las celdas, indicando:<sup>70</sup>

- “1) En la actualidad tenemos un total de internos 1875.*
- 2) Capacidad real: 640 internos.*
- 3) En el establecimiento, existen 4 bloques o pabellones (A-B-C-D).*
- 4) Capacidad de cada pabellón para recluir internos:  
A: 156 B: 156 C: 156 D: 156*
- 5) Cada celda tiene capacidad para recluir 1 interno.*
- 6) Existe un pabellón de reclusión especial (ERE), con capacidad para 8 internos.*
- 7) Existe una celda o anexo siquiátrico con capacidad para recluir 8 interno: pero no se utiliza con la destinación que fue creado.”*

Conforme con lo señalado, la carencia actual de objeto en el caso concreto no se presenta, toda vez que las circunstancias fácticas que originaron el inicio de esta acción no han cesado y ni siquiera la situación de hacinamiento ha sido superada, por lo que no le asiste la razón a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado cuando pretende sea declarada.

## **2. En lo atinente al agotamiento de jurisdicción**

La Sala estima que tampoco se puede predicar la existencia de este fenómeno jurídico, puesto que, como en el capítulo II de esta providencia se analizará, en las sentencias proferidas por la Corte Constitucional que declararon el estado de cosas inconstitucional del sistema carcelario y penitenciario del país debido a las fallas estructurales de la política criminal y el grave hacinamiento, no se

---

<sup>68</sup> Folio 583 cuaderno principal.

<sup>69</sup> Folio 584 cuaderno principal.

<sup>70</sup> Folio 586 cuaderno principal.

impartieron órdenes particulares para resolver los casos concretos que hoy ocupan la atención de este proceso.

En efecto, en la sentencia T- 153 de 1998, la Corte Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucional en los centros de reclusión del país, donde se estableció la situación general de hacinamiento carcelario y sus consecuencias, sin embargo, las órdenes específicas que se proferieron estuvieron dirigidas a las Cárceles Nacionales Modelo, de Bogotá, y Bellavista, de Medellín.

Mientras que en la sentencia T-388 de 2013, la Sala de Revisión de la Corte Constitucional estudió nueve expedientes de acciones de tutela referentes a las violaciones de derechos fundamentales de personas privadas de la libertad en seis (6) centros de reclusión del país, esto es, en las cárceles de Cúcuta, la Tramacúa de Valledupar, la Modelo de Bogotá, Bellavista de Medellín, San Isidro de Popayán y la de Barrancabermeja.

Por último, en la sentencia T-762 de 2015, se estudiaron las situaciones de hacinamiento existentes en la Cárcel Modelo de Bucaramanga, pabellones cuarto y quinto; Cárcel la “40” de Pereira; EPMSC de Santa Rosa de Cabal (Risaralda); EPMSC El Pedregal de Medellín; Cárcel Modelo de Bogotá; Complejo Carcelario y penitenciario metropolitano de Cúcuta; EPMSC de Anserma (Caldas); Cárcel de San Vicente de Chucurí; Cárcel Las Mercedes de Cartago; EPAMS CAS de Palmira; Cárcel El Cunday de Florencia; Pabellón de mujeres; EPAMS de Itagüí; Cárcel Villa Inés de Apartadó; Cárcel La Vega de Sincelejo; Cárcel de Roldanillo y la Cárcel de Villavicencio.

Es de anotar que aunque en dicha providencia también se acotaron los problemas estructurales de índole general y la violación masiva de los derechos de los internos, lo que motivó que la Corte Constitucional emitiera tanto órdenes de carácter general como particulares para los casos concretos estudiados, en ellas no fueron incluidos los establecimientos que motivan la presente acción popular, lo que permite concluir que el agotamiento de jurisdicción no se presenta.

### **3. La prueba del hacinamiento en el caso concreto**

El hacinamiento en los centros de reclusión “(...) *generalmente se define comparando la tasa de ocupación y la capacidad oficial de las cárceles. Usando esta simple fórmula, el hacinamiento se refiere a la situación en la que la cantidad de presos excede la capacidad oficial de la cárcel. La tasa de hacinamiento se define cuando la tasa de ocupación excede el 100%. (...).*”<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> Manual Sobre Estrategias para Reducir el Hacinamiento en las Prisiones, UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito-Viena). Serie de Guías de Justicia Penal, Naciones Unidas Nueva York, 2014. Consulta realizada el 31 de enero de 2018. Parte I. Antecedentes. Capítulo 1. El hacinamiento en las prisiones de todo el mundo. Página 13.

En el asunto bajo examen está demostrada con suficiencia la existencia del hacinamiento en los centros carcelarios y penitenciarios del Atlántico, tal como se resalta a continuación:

El Defensor del Pueblo Regional Atlántico durante los años 2013 y 2014, en cumplimiento de su labor de protección, promoción y defensa de los derechos fundamentales<sup>72</sup>, solicitó el traslado de los internos hacinados e hizo convocatorias para efectuar reuniones con directores de centros carcelarios, autoridades territoriales y nacionales con funciones carcelarias, poniendo de presente la problemática de hacinamiento carcelario en el Departamento del Atlántico.

Los Directores de cada uno de los establecimientos carcelarios requeridos por el Tribunal de instancia, presentaron una relación detallada del número de personas privadas de la libertad que ocupaban celdas en los establecimientos carcelarios y penitenciarios en EC-JP Barranquilla, EPMSC- ERE Barranquilla y EC-ERE Sabanalarga que permitieron demostrar la existencia de índices de hacinamiento de la población reclusa, informes que fueron relacionados en los numerales ix), x) y xi).

Adicionalmente, ninguna de las entidades demandadas desvirtuó la existencia del hacinamiento, por el contrario:

El Ministerio de Justicia y del Derecho reconoció el estado de cosas inconstitucional del sistema carcelario y penitenciario y no controvertió la existencia del hacinamiento.

La USPEC puso de presente las necesidades en infraestructura en los centros de reclusión EC y JP Barranquilla y EC Sabanalarga y para ello afirmó que estaba ejecutando gestiones administrativas con el fin de obtener adiciones presupuestales para la realización de obras y adelantaba licitaciones públicas; igualmente la EP El Bosque informó sobre la ejecución de un proyecto de obra.

En ninguno de los proyectos de obras y contrataciones relacionados por la USPEC se identificó como propósito generar cupos o alguna otra alternativa para reducir la sobrepoblación carcelaria.

Aunque el INPEC argumentó que se requería de un estudio detallado de los centros de reclusión del Atlántico, denunció la falta de compromiso de todos los entes ejecutores de la política carcelaria, puesto que la sobrepoblación era eminentemente de personas sindicadas cuya responsabilidad recaía en los entes territoriales.

---

<sup>72</sup> y en observancia de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en los artículos tercero y cuarto de la parte resolutive de la sentencia T-388 de 2013 atinentes a confirmar las medidas tomadas por el Gobierno Nacional en orden a superar el estado de cosas inconstitucional penitenciario y carcelario allí declarado.

El Departamento del Atlántico no desconoce el hacinamiento y aseveró que el plazo para la construcción y refacción de los centros penitenciarios ordenada por la Corte Constitucional como resultado de la declaratoria de cosas inconstitucional ha sido inobservado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, por el INPEC y por el Departamento Nacional de Planeación.

#### **4. El análisis de los derechos colectivos**

Los derechos colectivos invocados como amenazados y vulnerados en la presente acción popular son el ambiente sano; la seguridad y salubridad públicas; y el acceso a una infraestructura de servicios que permita la salubridad pública, cuyas particularidades ameritan detenernos en cada uno, así:

##### **a. El derecho a un ambiente sano**

La Constitución Política de 1991 dispuso en su artículo 88 que la ley regulará las acciones populares para salvaguardar los derechos e intereses colectivos entre otros, el del ambiente y en el artículo 79 constitucional estableció que todas las personas tienen el derecho a gozar de un ambiente sano.

La Corte Constitucional ha venido destacando el carácter ecológico de este derecho colectivo, la obligación estatal de respetar el medio ambiente y su conexidad con la vida y la salud, en los siguientes términos:<sup>73</sup>

*“[...] El derecho a un ambiente sano.*

*4.1. A partir de la carta política de 1991, y de la suscripción y aprobación de diversos instrumentos trasnacionales, al igual que de constataciones en derecho comparado [ ], la protección al ambiente ocupa un lugar trascendental en el ordenamiento jurídico nacional. Desde esta perspectiva, la Corte Constitucional colombiana ha desarrollado ese carácter ecológico de la carta política, dando carácter fundamental al derecho al ambiente sano, directamente y en su conexidad con la vida y la salud, entre otros (...), que impone deberes correlativos al Estado y a los habitantes del territorio nacional. [...]”.*

Dentro del alcance del derecho colectivo a gozar de un ambiente sano, se ha dicho que involucra también aspectos relacionados con la calidad de vida del hombre como parte integrante del hábitat y que no obstante la faceta ecológica para la protección del medio ambiente existe una relación directa entre el derecho a gozar de un ambiente sano y los derechos a la vida y a la salud. Así lo ha señalado el máximo Tribunal Constitucional.<sup>74</sup>

*“[...] Los derechos a la vida y a la salud en relación con un ambiente sano.*

<sup>73</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-154 de 2013. M.P. Nilson Pinilla Pinilla, 21 de marzo de 2013.

<sup>74</sup> Corte Constitucional T-197 del 1 de abril de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos.

*De acuerdo con el artículo 79 de la Carta Política, “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano”. En el mismo sentido, el artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Protocolo de San Salvador establece que, “Toda persona tiene derecho a vivir en un ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos”.*

*Desde las primeras sentencias proferidas por la Corte Constitucional, se ha entendido la relación que existe entre el derecho a gozar de un ambiente sano y los derechos a la vida y a la salud. En la Sentencia T-092 de 1993 se pronunció la Corte al respecto, sosteniendo que:*

*“Las consideraciones anteriores llevan a esta Corporación a manifestar que el derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. A esta conclusión se ha llegado cuando esta Corte ha evaluado la incidencia del medio ambiente en la vida de los hombres y por ello en sentencias de tutelas 411 del 17 de Junio de 1992, 428 de Junio de 1992 y 451 de Julio 10 de 1992 Magistrado Ponente Doctor Ciro Angarita Barón, y 536 de Septiembre 23 de 1992 con ponencia del Doctor Simón Rodríguez Rodríguez, se ha afirmado que el derecho al medio ambiente es un derecho fundamental”.<sup>75</sup>  
[...].”*

#### **b. El derecho a la seguridad y la salubridad públicas**

El artículo 88 de la Carta Política relaciona como derecho e interés colectivo el de la seguridad y la salubridad públicas, el cual está incorporado en el literal g) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

Frente al contenido y alcance de este derecho colectivo, en consonancia con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la Corporación se ha pronunciado, considerando que tanto la seguridad como la salubridad públicas por ser parte del orden público se concretan en las obligaciones mínimas que tiene el Estado de garantizar la vida en comunidad, así: <sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-092 de 1993, M.P. Simón Rodríguez Rodríguez; Corte Constitucional, Sentencia C-671 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería; Corte Constitucional, Sentencia T-851 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>76</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Tercera. Sentencia del 15 de julio de 2004. AP 1834. C.P. Germán Rodríguez Villamizar.

*[...] “En diferentes ocasiones la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre los conceptos de seguridad y salubridad públicas; los mismos han sido tratados como parte del concepto de orden público y se han concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad.*

*(...)*

*Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria.*

*Es decir, que al momento de ponerse en funcionamiento determinados proyectos de los cuales se pueda derivar algún perjuicio para los ciudadanos, se deben realizar los estudios previos y tomar las medidas conducentes para evitar que se produzca un impacto negativo en las condiciones de salud y seguridad de los asociados. [...]*

En lo tocante específicamente al derecho colectivo a la salubridad pública en los centros de reclusión, cuyo reconocimiento constitucional deviene del artículo 49 de la Carta,<sup>77</sup> la Sala observa que no solo tiene como propósito garantizar la salud de los individuos que conforman la comunidad carcelaria sino que envuelve la implementación de medidas preventivas sanitarias para mantener las condiciones de higiene y limpieza adecuadas en los establecimientos, de manera que no se presenten enfermedades ni epidemias.

En pronunciamiento de la Sección Quinta de esta Corporación, señaló las pautas a seguir para la conservación de la salud en los centros penitenciarios en las que el Estado tiene asignada una función de garante de la población reclusa, así: <sup>78</sup>

*[...] 3.5. El derecho a la salud de los reclusos en las cárceles de Colombia.*

*Como se dijo en precedencia, dentro de las obligaciones que surgen al Estado colombiano como garante del poder punitivo, está el respeto hacia la*

---

<sup>77</sup> “**ARTICULO 49.** <Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

*Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley. (...)*”.

<sup>78</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta, Sentencia del 2 de junio de 2016. Expediente radicación número 70001-23-33-000-2016- 00057-01. C.P. Alberto Yepes Barreiro.

*dignidad humana de las personas que se encuentren recluidas en un establecimiento penitenciario y carcelario. Exigencia que obedece al mandato imperativo expresado dentro de las distintas obligaciones acogidas en el ordenamiento jurídico y que constituyen el bloque de constitucionalidad.*

*3.5.1. A partir de la sentencia T-153 de 1998 se puso en conocimiento de las autoridades la existencia notoria del Estado de Cosas Inconstitucional que subyacía en las distintas cárceles del país. Así, fueron ordenadas una serie de medidas y previsiones, en atención a que “las condiciones de vida en los penales colombianos vulneran evidentemente la dignidad de los penados y amenazan otros de sus derechos, tales como la vida y la integridad personal”.*

*3.5.2. Debido a la difícil situación que atraviesan los internos la Corte Constitucional ha dicho que en materia de salud “las deficiencias en la atención médica, los numerosos trámites administrativos a los cuales debe someterse un recluso del centro penitenciario” son consideradas situaciones que denotan un abierto desconocimiento del orden constitucional.*

*(...)*

*Sobre las obligaciones de asistencia debida a los presos, se dijo en sentencia T-596 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón:*

*“La órbita de los derechos del preso cuya limitación resulta innecesaria, es tan digna de respeto y su protección constitucional es tan fuerte y efectiva como la de cualquier persona no sometida a las condiciones carcelarias. Los derechos no limitados del sindicado o del condenado, son derechos en el sentido pleno del término, esto es, son derechos dotados de poder para demandar del Estado su protección. Del derecho pleno del interno a la vida, la integridad física y a la salud se deriva importantes consecuencias jurídicas para la administración penitenciaria que pueden ser descritas como deberes.*

*Entre ellos se encuentra el deber de trato humano y digno, el deber de proporcionar alimentación suficiente, agua potable, vestuario, utensilios de higiene y lugar de habitación en condiciones de higiene y salud adecuadas, el deber de asistencia médica y el derecho al descanso nocturno, entre otros (...).*

*El derecho a la salud de las personas privadas de la libertad debe entonces ser garantizado en condiciones de igualdad, no solo porque se encuentra estrechamente vinculado con los derechos a la vida y a la dignidad humana, sino también “por la relación especial de sujeción del interno con el Estado y la ausencia de justificación para su limitación dentro del marco general del derecho punitivo. [...]”*

### **c. El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública**

El artículo 88 de la Carta Política establece como derecho colectivo el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, disposición incluida legalmente en el literal h) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

Esta Sección en providencia del año 2010 indicó lo siguiente frente a este derecho colectivo:<sup>79</sup>

*“[...] De manera específica, sobre la relación de la salubridad pública con la infraestructura que debe garantizarse a la comunidad, ha sostenido esta Corporación:*

*“El derecho colectivo invocado como vulnerado en la presente acción es el del “acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública”. Es un servicio público a cargo del Estado cuya finalidad es disminuir la morbilidad, es decir, la proporción de personas que enferman en un sitio y tiempo determinado. Ahora bien, el derecho invocado hace alusión igualmente a la palabra “infraestructura” la cual debe entenderse como un conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de una organización, en este caso, para la buena gestión de la salubridad pública. Por lo tanto, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública implica, entre otros aspectos, la posibilidad que tienen las personas de beneficiarse de los programas de salud preventivos, de rehabilitación y atención, buscando disminuir el número de personas enfermas en un lugar específico y en un espacio de tiempo determinado.”*<sup>80</sup>

Si se hace *referencia* al acceso, se colige, que la garantía de este derecho o interés colectivo se obtendrá a través de órdenes orientadas a garantizar el acceso a infraestructuras de servicios. [...]”

### **5. El hacinamiento y la valoración de los derechos colectivos:**

En el caso particular, verificado el material probatorio obrante en el proceso y las respuestas a los requerimientos oficiosos que hizo tanto el Tribunal de instancia como esta Sección, se desprende que la capacidad instalada de los centros de reclusión motivo de esta acción se encuentra más que superada y es manifiesta la

---

<sup>79</sup> Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Primera. Sentencia del 18 de marzo de 2010. Expediente radicación número: 44001-23-31-000-2005- 00328-01.(AC).Consejera Ponente: (E) María Claudia Rojas Lasso.

<sup>80</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia de 14 de noviembre de 2002. AP- 533. Consejera Ponente: Ligia López Díaz. En este fallo se discutía la naturaleza colectiva que podía detentar la expectativa de los enfermos de VIH de acceder a instalaciones y medios hospitalarios.

situación de hacinamiento en los establecimientos carcelarios y penitenciarios del Departamento del Atlántico, todo lo cual permite evidenciar la transgresión de los derechos colectivos a un ambiente sano, a la seguridad y salubridad públicas y al acceso a una infraestructura de servicios de salubridad.

De manera específica se debe señalar sobre cada derecho colectivo lo siguiente:

- El ambiente sano de los internos está siendo transgredido, pues es claro que está expuesta al hacinamiento y a la contaminación ambiental, habida consideración que el entorno de la comunidad carcelaria está reducido a una infraestructura que no cuenta con la capacidad de albergarlos a todos.
- Frente a la seguridad al interior de los centros de reclusión, acorde con lo informado por el Defensor del Pueblo- Regional Atlántico, se tiene que el crecimiento desproporcionado de la población carcelaria ha conducido a generar violencia, mayores riesgos en la comisión de delitos y la ocurrencia de incidentes tales como amotinamientos e incendios, razón por la que el derecho colectivo a la seguridad pública está siendo seriamente amenazado.<sup>81</sup>
- Aunado a lo anterior, la situación de aumento desmedido en el ingreso de personas a los centros de reclusión ha representado un riesgo de daño contingente evidente para la salubridad pública de la población carcelaria, por haberse asignado a dicha comunidad lugares y espacios para residir en condiciones de higiene y sanidad inadecuados para descansar, alimentarse, asearse, efectuar actividades físicas y de esparcimiento.<sup>82</sup>
- Los programas sanitarios y de redención que debían entrar en funcionamiento a través de una red de servicios para dar cubrimiento a las necesidades de la población reclusa no son suficientes por cuanto el acrecentamiento de la comunidad de internos ha restringido el acceso dispuesto normalmente para tal fin, haciendo nugatorio el beneficio de salubridad.

No sobra advertir que acorde con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la materialización del fenómeno de hacinamiento en las cárceles vulnera los derechos fundamentales a la vida y a la salud de los reclusos, y en general, al goce de una calidad de vida digna de los privados de la libertad.<sup>83</sup>

## **II. El Estado de cosas inconstitucional**

### **1. Las órdenes impartidas por la Corte Constitucional**

---

<sup>81</sup> Descripción del Defensor del Pueblo Regional Atlántico de hechos violentos al interior y conflagraciones en las cárceles del Atlántico, obrante a folio 17.

<sup>82</sup> En el mismo sentido informe de la Defensoría del Pueblo.

<sup>83</sup> Sentencias T-153 de 1998, T-388 de 2013 y T-762 de 2015.

- **Sentencia T-153 de 1998:**

En este fallo la Corte Constitucional en sede de tutela, buscó determinar si las condiciones en las que estaban albergados los internos de las cárceles nacionales Modelo de Bogotá y Bellavista en Medellín, constituían la violación de sus derechos fundamentales.

A partir del análisis de la situación de hacinamiento en ambas cárceles, se adentró en la evaluación de la sobrepoblación carcelaria en el país, para declarar la existencia de un estado de cosas inconstitucional, afirmando que la sobrepoblación carcelaria iba en contravía de los objetivos del sistema penitenciario que busca la resocialización del infractor de la ley penal y sostuvo con apoyo en nutrida jurisprudencia constitucional,<sup>84</sup> que a los reclusos pese a soportar un vínculo de sujeción para con el Estado que les limita algunos derechos,<sup>85</sup> se les debe mantener incólumes los derechos a la vida, a la integridad, a la dignidad, la igualdad, a la libertad religiosa, a la salud y al debido proceso.

En esta sentencia, la Corte ordenó notificar la existencia del estado de cosas inconstitucional a las autoridades competentes; revocar las sentencias que denegaron las tutelas; y al INPEC, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Departamento Nacional de Planeación elaborar un plan de construcción y refacción carcelaria, que debería ser realizado totalmente en un término perentorio, con miras a garantizar a los internos de los centros de reclusión condiciones mínimas de dignidad; separar los internos sindicados de los condenados en las prisiones; tomar medidas necesarias para resolver carencias de personal especializado; y a las entidades territoriales adoptar medidas necesarias para cumplir con su obligación de crear y mantener centros de reclusión propios.

- **Sentencia T-388 de 2013:**

La Corte en este fallo determinó que las autoridades demandadas vulneraban los derechos a la dignidad humana, a la vida, a la salud y a la resocialización de los internos, por las lamentables condiciones de reclusión y en especial, por el grave hacinamiento que atravesaban los centros penitenciarios objeto de la acción de tutela.<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup> Las sentencias T-424 de 1992, M.P. Fabio Morón Díaz; T-522 de 1992, MP Alejandro Martínez Caballero; T-596 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón; T-219 de 1993, M.P. Antonio Barrera Carbonell; T-273 de 1993, M.P. Carlos Gaviria Díaz; T-388 de 1993, M.P. Hernando Herrera; T-437 de 1993, M.P. Carlos Gaviria Díaz; T-420 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-705 de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>85</sup> A los reclusos se les suspenden los derechos de libertad física, locomoción y derechos políticos y restringe los derechos de la intimidad, de reunión o asociación, libre desarrollo de la personalidad y libertad de expresión.

<sup>86</sup> Evaluó 9 expedientes de tutelas presentadas por personas privadas de la libertad en 6 diferentes centros penitenciarios así: la cárcel de Cúcuta, la Tramacúa de Valledupar, la Modelo de Bogotá, Bellavista de Medellín, San Isidro de Popayán y la de Barrancabermeja.

Manifestó que los establecimientos de reclusión debían encargarse de adoptar las medidas adecuadas para asegurar la efectiva resocialización de aquellas personas privadas de la libertad que estén marginadas y excluidas socialmente por su condición socioeconómica, con independencia de si son condenadas o sindicadas y calificó el fenómeno del hacinamiento como un problema de urgente solución.

La Corte aseveró que el sistema penitenciario y carcelario se encontraba nuevamente en un estado de cosas inconstitucional<sup>87</sup> causado por fallas estructurales de la política criminal a lo largo de todas sus etapas<sup>88</sup> y refirió que el exceso del castigo penal y el encierro generaba una demanda de cupos para la privación de la libertad y de condiciones deplorables que era insostenible para el Estado, imponiendo órdenes específicas a los establecimientos y autoridades carcelarias objeto de las acciones de tutela interpuestas por los reclusos.<sup>89</sup>

Ordenó que en virtud del estado de cosas inconstitucional que declaró, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho y del INPEC debía convocar en un término perentorio al Consejo Superior de Política Criminal para continuar adoptando las medidas necesarias para superarlo, así como remitir los informes de verificación a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo para constatar el cumplimiento de la sentencia frente a las órdenes específicas dadas.

- **Sentencia T-762 de 2015:**<sup>90</sup>

La Corte<sup>91</sup> reiteró el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-388 de 2013, por la violación masiva de los derechos constitucionales a la vida en

---

<sup>87</sup> Pese a las cuantiosas inversiones efectuadas con ocasión de la observancia a las órdenes impartidas en la sentencia T-153 de 1998 del Tribunal Constitucional, lo cual permitía considerar la superación de la problemática.

<sup>88</sup> Normativa, investigación y judicialización procesal y de ejecución de pena (política carcelaria).

<sup>89</sup> El estado de cosas inconstitucional se generó “...por cuanto (i) los derechos constitucionales de las personas privadas de la libertad son violados de manera masiva y generalizada; (ii) las obligaciones de respeto, protección y garantía, derivadas de tales derechos, han sido incumplidas de forma prolongada; (iii) el Sistema ha institucionalizado prácticas claramente inconstitucionales, dentro de su funcionamiento cotidiano; (iv) hay una ausencia notoria de medidas legislativas, administrativas y presupuestales que se requieren con urgencia; (v) la solución de los problemas estructurales compromete la intervención de varias entidades, que deben realizar acciones complejas y coordinadas; y, finalmente, (vi) si todas las personas privadas de la libertad que se ven enfrentadas al mismo estado de cosas presentaran acciones de tutela (u otros mecanismos de defensa de sus derechos), tal como lo hicieron los accionantes de las tutelas acumuladas en esta oportunidad, el sistema judicial se congestionaría aún más de lo que está ocurriendo...”

<sup>90</sup> Sentencia Corte Constitucional T-762 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, 16 de diciembre de 2015.

<sup>91</sup> Evaluó 18 expedientes de acciones de tutelas presentadas por personas privadas de la libertad en los siguientes 16 centros penitenciarios: EPMSC Cárcel Modelo de Bucaramanga- Pabellón Quinto; EPMSC Cárcel la 40 de Pereira; EPMSC de Santa Rosa de Cabal; EPMSC El Pedregal, en Medellín; EPMSC La Modelo, en Bogotá; Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Cúcuta; EPMSC de Anserma Caldas; EPMSC de San Vicente de Chucurí; EPMSC de Cartago; EPAMS CAS de Palmira; EPMSC el Cunday de Florencia; EPAMS CAS de Itagüí; Cárcel Villa Inés

condiciones dignas, a la salud, al agua potable, a la resocialización de los condenados penalmente; el incumplimiento prolongado de las obligaciones de respeto, protección y garantía de los derechos de las personas recluidas; la institucionalización de prácticas en el sistema penitenciario y carcelario que son evidentemente inconstitucionales y 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.

Puntualizó la existencia de una desarticulación de la política criminal que calificó de reactiva y con una tendencia al endurecimiento punitivo (populismo punitivo) para lo que propuso un “estándar constitucional mínimo” que debe cumplir la política criminal colombiana para respetar los derechos humanos y constitucionales.

En cuanto a la persistencia del hacinamiento carcelario, la Corporación analizó de manera general la desproporción entre las entradas y salidas de personas privadas de la libertad a los centros de reclusión; la construcción de cupos carcelarios y penitenciarios que no respetan estándares mínimos de dignidad humana; y la forma de inversión de los recursos, hasta el momento utilizada, para contrarrestar la sobrepoblación carcelaria en el país.

Refirió la falta de articulación entre las entidades territoriales y el nivel central, pues acorde con el artículo 17 de la Ley 63 de 1995 dichas entidades están a cargo de las cárceles para las personas detenidas preventivamente.

Frente al sistema de salud carcelario y penitenciario expuso que vulnera gravemente los derechos de las personas privadas de la libertad por lo que se requiere que la infraestructura cuente con áreas de atención prioritaria, medicamentos y áreas de monitoreo de reclusos hospitalizados y de personal multidisciplinario en salud.

La Corte impartió las siguientes órdenes de carácter general en la parte resolutive del fallo:<sup>92</sup>

- Segundo: Reiterar el estado de cosas inconstitucional en el sistema carcelario y penitenciario declarado mediante la sentencia T-388 de 2013;
- Tercero: Declarar que la política criminal colombiana ha sido reactiva, populista, poco reflexiva, volátil, incoherente y subordinada a la política de seguridad;
- Vigésimo segundo: Como consecuencia de la declaratoria del estado de cosas inconstitucional, impartió, entre otras, las siguientes medidas:

---

de Apartadó; EPMSC La Vega de Sincelejo; EPMSC de San Sebastián de Roldanillo y EPMSC de Villavicencio.

<sup>92</sup> Las demás órdenes fueron dirigidas a los casos concretos.

- a) En los numerales 1 y del 3 al 7 ordenó a las autoridades públicas a que en el marco de sus competencias dieran aplicación al estándar constitucional mínimo de una política criminal respetuosa de los derechos humanos referido en el fallo.
- b) En el numeral 2 ordenó al Congreso de la República a contar con concepto previo del Comité Técnico Científico del Consejo Superior de Política Criminal, para el ejercicio de las funciones legislativas que le competen.
- c) En el numeral 8 exhortó al Congreso de la República, al Gobierno Nacional y a la Fiscalía General de la Nación para promover un sistema amplio de penas y medidas de aseguramiento alternativas a la privación de la libertad.
- d) En el numeral 9 ordenó al Ministerio de Justicia y del Derecho una política pública de concientización ciudadana sobre los fines del derecho penal y de la pena privativa de la libertad.
- e) En el numeral 10 ordenó al Ministerio de Justicia y del Derecho crear un sistema de información sobre política criminal.
- f) En el numeral 11 exhortó al Congreso de la República y al Ministerio de Justicia y del Derecho a revisar el sistema de tasación de penas.
- g) En el numeral 12 ordenó al Ministerio de Justicia y del Derecho a crear una instancia técnica de carácter permanente responsable del sistema de información sobre política criminal.
- h) En el numeral 13 ordenó al INPEC, al USPEC, al Ministerio de Educación, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Departamento Nacional de Planeación y al Consejo Superior de Política Criminal, la elaboración de un plan integral de programas y actividades de resocialización.
- i) En los numerales 14 al 16 ordenó al Consejo Superior de la Judicatura y al Ministerio de Justicia y del Derecho la implementación de brigadas jurídicas en los centros de reclusión del país.
- j) En los numerales 20 al 24 ordenó al INPEC, al USPEC, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Departamento Nacional de Planeación ajustar los proyectos de centros carcelarios a las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana.<sup>93</sup>

---

<sup>93</sup> Enuncia la sentencia T-762 de 2015 las condiciones mínimas de subsistencia a manera de ejemplo, las siguientes: "(...)

- i) *Que los horarios de alimentación y ducha se ajusten a los del común de la sociedad, y se ponga a disposición de los internos agua potable en la cantidad y frecuencia por ellos requerida;*
- ii) *Que los alimentos que se proporcionen estén en óptimas condiciones de conservación, preparación y nutrición;*
- iii) *Que el sistema sanitario, las tuberías de desagüe, baños y duchas estén en condiciones adecuadas de calidad y cantidad para atender al número de personas reclusas en cada establecimiento; igualmente deberán entregar a los reclusos una dotación de implementos de aseo mensualmente;*

- k) En el numeral 25 ordenó a la USPEC a invertir no sólo en la generación de cupos sino en la satisfacción de otras necesidades de los reclusos.
- l) En el numeral 26 ordenó al INPEC, al USPEC, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Departamento Nacional de Planeación a efectuar las medidas necesarias para lograr una adecuada prestación del servicio de salud al interior de los centros de reclusión del país.

## 2. Las medidas adoptadas por el ejecutivo

La Sala observa que las medidas tomadas fueron las siguientes:

- La expedición del documento CONPES 3086 del 14 de julio de 2000 - “Ampliación de la Infraestructura Penitenciaria y Carcelaria”: con motivo de las órdenes impartidas en la sentencia T-153 de 1998, el Gobierno Nacional a través del INPEC, del Ministerio de Justicia y del Derecho y del Departamento Nacional de Planeación, presentó al CONPES un plan de ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria para el orden nacional, bajo el presupuesto de la necesidad de cupos en el Sistema Penitenciario y Carcelario por cuanto la demanda de la población reclusa en establecimientos carcelarios del orden nacional, departamental y municipal estaba insatisfecha,<sup>94</sup> proponiendo optimizar la infraestructura con la construcción de centros penitenciarios de alta<sup>95</sup> y mediana seguridad<sup>96</sup>, con la expansión de la infraestructura actual y el mejoramiento de la gestión.
- La expedición del Documento CONPES 3828 del 19 de mayo de 2015: efectuó un recuento de la jurisprudencia de la Corte Constitucional,<sup>97</sup> encaminada inicialmente a solventar la situación de hacinamiento carcelario y la violación de derechos de los internos; examinó los documentos CONPES expedidos desde el año 2000,<sup>98</sup> donde el Gobierno había concentrado sus esfuerzos en la construcción de establecimientos de

- 
- iv) *Que el servicio médico esté disponible de manera continua y cuente con medicinas, equipos y personal idóneos para los requerimientos de la población carcelaria.*
  - v) *Que los servicios de aseo e higiene de las instalaciones se amplíen y fortalezcan en procura de evitar enfermedades, contagios e infecciones;*
  - vi) *Que se entregue a cada persona, especialmente a quienes no tienen celda para su descanso, una dotación de colchón, cobija, sábana y almohada, que permita un mejor descanso en un espacio adecuado para ese propósito;*
  - vii) *Que se fomente la creación de espacios de trabajo y estudio, así como de actividades lúdicas y recreativas para las personas reclusas en estos establecimientos.”*

<sup>94</sup> Se diagnosticó que la crisis penitenciaria se había venido presentando debido a la obsolescencia de la infraestructura carcelaria, las deficiencias en la gestión y administración del sistema, la corrupción en la guardia penitenciaria, insuficiencia de presupuesto, la sobrepoblación carcelaria, la lentitud de procesos judiciales y la falta de representación jurídica de los reclusos

<sup>95</sup> Se previó la construcción de 1 centro penitenciario de alta seguridad.

<sup>96</sup> Se previó la construcción de 11 nuevos centros penitenciarios regionales.

<sup>97</sup> Sentencia T-153 de 1998 y T-388 de 2013, entre otras.

<sup>98</sup> Documentos CONPES 3086 de 2000; 3277 de 2004; 3412 de 2006 y 3575 de 2009.

reclusión con una inversión cercana a los 3.5 billones de pesos; e implementó una serie de medidas más allá de la expansión de la oferta carcelaria<sup>99</sup> para cubrir tres ejes estratégicos: 1) las condiciones de infraestructura física, sanitaria, tecnológica y humana de los establecimientos de reclusión; 2) la política criminal y el sistema carcelario y penitenciario; y 3) las relaciones de la Nación con los entes territoriales y con el sector privado.

### **III. Las cárceles del Atlántico a la luz de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional y las medidas adoptadas por el ejecutivo:**

La Sala estima que aunque las órdenes dadas por la Corte Constitucional en consonancia con las medidas tomadas por el Gobierno Nacional a través de los documentos CONPES permitirán dar solución a la problemática carcelaria del país tanto a mediano como a largo plazo, incluida la situación del Departamento del Atlántico, ello no obsta para que también por la vía de la acción popular se profieran órdenes específicas para que se protejan los derechos colectivos de la población reclusa en el **EC JP BARRANQUILLA “MODELO”**, el **EPMSC ERE BARRANQUILLA “EL BOSQUE”** y el **EC ERE SABANALARGA**, máxime cuando de las pruebas allegadas con ocasión del auto para mejor proveer se establece que aún subsisten las condiciones que originaron el inicio de esta acción y que dichas órdenes no contradicen ni van en contravía de lo dispuesto por la Corte Constitucional.

No sobra destacar que la Sala en casos anteriores se ha referido a esta temática,<sup>100</sup> concluyendo que la situación no se enmarca dentro de lo ordenado por la Corte Constitucional, por lo que han sido proferidas órdenes de protección frente a los derechos colectivos involucrados, así:<sup>101</sup>

*“[...] La Sala advierte que los hechos que motivaron la acción popular objeto de estudio (relacionados con deficiencias en el suministro de agua potable, en la administración de aguas negras, con humedad en el establecimiento carcelario, y con inconvenientes en el funcionamiento del sistema eléctrico), así como sus pretensiones (protección de 3 derechos colectivos), no son atendidos por las medidas impartidas por la Corte Constitucional, a través de la sentencia T – 762 de 2015, por medio de la cual se reitera la existencia de un estado de cosas inconstitucional (ECI), en el Sistema Penitenciario y*

---

<sup>99</sup> Con fundamento en la sentencia T-388 de 2013 que reconocía como causa de la crisis carcelaria las fallas estructurales de la política criminal a lo largo de todas sus etapas.

<sup>100</sup> Verbigracia en la sentencia del 27 de octubre de 2017. Expedientes radicación números: 73001-23-33-000-2013-00072-01 y 73001-23-33-006-2014-00197-00(AP). M.P. María Elizabeth García González, se ampararon los derechos colectivos de un ambiente sano, de acceso a la seguridad y salubridad pública y al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna para los reclusos del bloque 2 en el Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué Coiba.

<sup>101</sup> Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Primera- Sentencia del 15 de diciembre de 2016. Expediente radicación nro. 63001-23-33-000-2015-00084-01(AP). M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés (E).

*Carcelario del país, declarado mediante la sentencia T – 388 de 2013. El sustento de esta afirmación se encuentra en las siguientes razones:*

*La sentencia T – 762 de 2015 (i) reitera la existencia del ECI en el Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano, (ii) imparte órdenes particulares respecto de los casos que dieron origen al fallo, y (iii) expide mandatos generales de política criminal, que no responden a los hechos y a las pretensiones de la presente acción popular, pero sobretodo, que no protegen efectivamente los derechos colectivos reclamados mediante la acción popular del presente caso.*

*Si bien es cierto que las órdenes vigésimo séptima y treintagésima se refieren a las necesidades de duchas, baterías sanitarias e infraestructura para el manejo de aguas (suministro de agua potable y administración de aguas negras), lo cierto es que estos mandatos se refieren expresamente a los reclusos de los 16 centros de reclusión de los que conoció la Corte Constitucional a través de la sentencia T – 762 de 2015, entre los cuales no está incluido el que es objeto de la presente acción popular.*

*Vale la pena dejar en claro que través de la sub - orden 21 de la orden vigésimo segunda, se ordena al INPEC, a la USPEC, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al DNP, ajustar los proyectos en ejecución, a las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana propuestas por el fallo. Esta orden no se refiere al desarrollo de nuevos proyectos de infraestructura como los requeridos por la acción popular, sino al ajuste de unos proyectos en curso, a unos estándares establecidos en la sentencia de la Corte Constitucional.*

*Por su parte, la sub - orden 24 de la orden vigésimo segunda, se dirige al INPEC, a la USPEC, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al DNP, para que en adelante, se aseguren que todos los proyectos y diseños en infraestructura carcelaria y penitenciaria, cumplan de manera obligatoria con las condiciones mínimas de subsistencia digna y humana propuestas en la providencia de la Corte Constitucional. Nuevamente, esta orden es un llamado para que en el futuro, se construya infraestructura carcelaria y penitenciaria acorde con los estándares establecidos por la sentencia de dicha Corporación. La sub - orden no se refiere a la construcción de obras de infraestructura como las requeridas en la acción popular que nos ocupa.  
(...)*

*Por lo anterior, esta Sala considera que las órdenes proferidas por la Corte Constitucional en la sentencia T – 762 de 2015, no atienden las necesidades puntuales que plantean los hechos y las pretensiones de la acción popular objeto de estudio. En consecuencia, la Sala encuentra la necesidad de impartir mandatos específicos que atiendan la protección de los derechos colectivos en el presente caso. [...]"*

En consecuencia las órdenes aquí proferidas no resultan contradictorias con lo dispuesto por la Corte Constitucional y por el contrario son necesarias para

solventar las necesidades particulares y específicas de los establecimientos penitenciarios y carcelarios EPMSCB EL BOSQUE, EC Y JP MODELO y ERE SABANALARGA, ubicados en el Departamento del Atlántico.

Ahora bien, con ocasión del auto para mejor proveer, la Sala puede concluir que a la fecha la situación y problemática de los establecimientos carcelarios y penitenciarios motivo de esta acción es la siguiente:

-) Mediante oficio OFI 18-0004007- DPCP3200 del 13 de febrero de 2018, la Directora de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho allegó al proceso el informe titulado: “Diagnóstico del Estado del Sistema Penitenciario y Carcelario en el Departamento del Atlántico” elaborado por el Observatorio de Política Criminal del Ministerio de Justicia y del Derecho, en el cual se establece:<sup>102</sup>

*“[...] En Colombia la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) identificó el hacinamiento entre los problemas considerados como graves en el Sistema Penitenciario Colombiano y señaló que éste y el crecimiento acelerado de la población penal, la deficiencia en la prestación de servicios de salud en los centros penales, la falta de separación entre procesados y condenados, la falta de agua potable en algunos penales, las detenciones arbitrarias, la situación de las personas LGBTI y de los centros para personas menores de edad(...) constituyen factores de violación de los Derechos Humanos en Prisión. Con respecto al hacinamiento, la CIDH mantuvo que, el someter a personas privadas de la libertad a determinados niveles de hacinamiento, podía llegar a constituir una forma de trato cruel, inhumano y degradante, violatorio del artículo 5 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (CADH).*

*De acuerdo con el informe de goce efectivo de Derechos Humanos en Prisión, Colombia 2017, entre el año 2016 y el año 2017 se evidencia una disminución en el índice de hacinamiento en Colombia, pasando de un porcentaje de hacinamiento del 56% en el 2016, a un 47% en el 2017. Si resaltan que pese a dicha disminución, se mantienen las condiciones críticas en el sistema penitenciario. (...).*

*El Departamento del Atlántico cuenta con tres establecimientos carcelarios a cargo del Inpec y dos distritales, de estos cinco establecimientos cuatro se encuentran ubicados en la zona metropolitana de Barranquilla y el tercero en Sabanalarga Atlántico. Estos establecimientos son de primera generación, es decir que fueron construidos entre 1961 e inicios de los años 90 (Inpec, 2017). Estos cuentan en total con una capacidad para 1435 PPL, y a la fecha su población llega a 3255 personas, distribuidas entre 1835 (56%) sindicados y 1356 (42%) condenados, al momento del reporte un 2% se encuentra en proceso de actualización.*

---

<sup>102</sup> Folios 1313 a 1314 cuaderno nro. 3

Los tres establecimientos a cargo del INPEC hacen parte de la Regional Norte, la cual está constituida por 8 departamentos, donde se ubican 15 establecimientos, en 13 municipios de la región. De estos establecimientos 14 son de primera generación, contando con capacidad para 6103 personas privadas de libertad y uno de segunda generación con capacidad para 1632 PPL. Aspecto que denota la precariedad de la infraestructura penitenciaria en la región y el departamento del Atlántico, especialmente si se considera que en otras regionales ya se cuenta con establecimientos de tercer y cuarta generación; pero quizá el mayor aporte es de tipo histórico, ya que a pesar de las recientes inversiones en materia de infraestructura, el departamento y la región no cuentan a la actualidad con establecimientos nuevos, pese a los índices de hacinamiento (Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional) del país (Inpec, 2017)

A continuación, se describirá la condición actual de cada uno de los establecimientos ubicados en dicho departamento.

### **EMPS ERE PSM BARRANQUILLA**

El establecimiento EMPS ERE PSM BARRANQUILLA (Bosque) cuenta con capacidad para 640 PPL y a la fecha del último reporte (30 de enero de 2018) el establecimiento alberga a 1673 PPL, con un índice de hacinamiento del 161%. Con relación a la situación jurídica de la población, la población sindicada es de 725 (43 %) hombres. La población condenada es de 903 (54%) hombres y una mujer; 44 casos se encuentran en procesos de actualización para determinar sus situación jurídica (Inpec, SISIPEC WEB)

### **EMPS ERE PSM BARRANQUILLA (MODELO)**

El establecimiento EMPS ERE PSM BARRANQUILLA (MODELO) cuenta con capacidad para 454 PPL y a la fecha del último reporte (30 de enero de 2018) el establecimiento alberga a 987 PPL, CON 117% DE HACINAMIENTO. De este total 983 son hombres y 4 son mujeres.

Con relación a la situación jurídica de la población, la población sindicada es de 651 hombres y 1 mujer, para un total de 652 (66%) sindicados. La población condenada es de 313 hombres y 3 mujeres, para un total de 316 (32%) condenados. 19 casos se encuentran en proceso de actualización para determinar su situación jurídica.

### **ERE EC SABANALARGA**

El establecimiento ERE EC SABANALARGA cuenta con capacidad para 50 personas privadas de la libertad y a la fecha del último reporte (30 de enero de 2018) el establecimiento alberga a 93 personas, la cual es población masculina en su totalidad y presenta un índice de hacinamiento del 86%.

(...)

*El total déficit de cupos para los tres establecimientos a cargo del INPEC en el departamento del Atlántico es de 1.609. El total de condenados en las referidas cárceles es de 1234 y el total de sindicados es de 1455.*

*El departamento cuenta con 291 cupos de orden distrital, de los cuales 156 están en el establecimiento distrital el bosque y 135 en la EC Distrital de Barranquilla (Buen Pastor). Sin embargo dichos establecimientos en su orden distrital también presentan hacinamiento, el establecimiento distrital el bosque alberga a 353 PPL y el Buen Pastor a 149 PPL, según reporte con fecha del 7 de febrero de 2018. El primero presenta un índice de hacinamiento del 126,3% y el segundo del 10,4%*

*De acuerdo con lo anterior, el déficit total de cupos en el departamento del Atlántico, si se consideran establecimientos a cargo del INPEC y establecimientos o cupos distritales es de 1.820, dichos establecimientos en su totalidad tienen capacidad para 1435 PPL y en la actualidad albergan a 3255 PPL, lo cual refleja una sobrepoblación carcelaria en el departamento del 126.8% [...]*

*(se resalta)*

Así mismo, la Directora de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia remitió el “Convenio Marco de Cooperación nro. 452 del 29 de septiembre de 2017”, suscrito entre la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), el Departamento del Atlántico y el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla”, el cual tiene por objeto:<sup>103</sup>

*“[...] aunar esfuerzos de cooperación entre el MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, el INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO (INPEC), la UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS (USPEC), el DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO y el DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA, para desarrollar estrategias que permitan la estructuración y ejecución de convenios específicos encaminados a la descongestión de los centros penitenciarios y carcelarios del Atlántico, el fortalecimiento de la política criminal y penitenciaria en el departamento y la protección de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad y de las demás interesadas en las acciones propias del presente convenio [...]*”

En dicho convenio se asumieron los siguientes compromisos por parte de las entidades citadas:<sup>104</sup>

---

<sup>103</sup> Folio 1318 cuaderno 3 <sup>103</sup>

<sup>104</sup> Folios 1315 a 1316 cuaderno 3

*[...] CLÁUSULA TERCERA.- COMPROMISOS DEL MINISTERIO: En desarrollo del objeto del presente convenio, EL MINISTERIO contrae los siguientes compromisos: a) Cumplir con el objeto del convenio en el tiempo y forma establecida, en el marco de sus competencias; b) El Ministerio brindará a los entes territoriales y a las demás autoridades, en el marco de sus competencias, la información sobre personas privadas de la libertad en detención preventiva; c) El Ministerio brindará asesoría, información y socialización de buenas prácticas para la construcción, administración y operación de las cárceles; d) El Ministerio designará un líder responsable de la coordinación, implementación y seguimiento de todas las actividades definidas en este acuerdo, en el Plan de Trabajo y los contratos derivados; e) Participar en el diseño de un plan conjunto de trabajo para la descongestión de los centros penitenciarios del Atlántico y demás actividades inherentes al objeto del presente convenio, en conjunto con las entidades participantes para la debida ejecución del convenio, mediante el levantamiento de un Plan Operativo, el cual hará parte integral del presente convenio; f) Una vez construidos los establecimientos, concertar entre las partes del presente convenio los responsables de los servicios asociados para con las personas privadas de la libertad recluidas en estos lugares, incluyendo la titularidad de estos establecimientos y sus predios; g) Responder por la seguridad y el debido manejo de documentos e información de las partes; h) Disponer del personal para el cumplimiento del convenio; i) Acompañar técnicamente al Departamento y al Distrito en el proceso de formulación de los proyectos de financiación y cofinanciación ante las autoridades competentes; j) El Ministerio se compromete a coordinar el proceso de desarrollo del proyecto con los actores del Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario y demás actores que sean necesarios; k) Realizar los aportes a que hubiere lugar para la ejecución del proyecto de conformidad con los contratos derivados del presente convenio marco; l) Las demás que sean establecidas en los contratos específicos celebrados para el desarrollo del presente convenio.*

*(...)*

*CLÁUSULA CUARTA.- COMPROMISOS DEL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO (INPEC): En desarrollo del objeto del presente convenio, EL INPEC contrae los siguientes compromisos: a) Cumplir con el objeto del convenio en el tiempo y forma establecida, en el marco de sus competencias; b) EL INPEC brindará a los entes territoriales y a las demás autoridades, en el marco de sus competencias, la información sobre personas privadas de la libertad en detención preventiva; c) EL INPEC brindará asesoría, información y socialización de buenas prácticas para la construcción, administración y operación de las cárceles; d) El INPEC designará un líder responsable de la coordinación, implementación y seguimiento de todas las actividades definidas en este acuerdo y en el Plan de Trabajo; e) Participar en el diseño de un plan conjunto de trabajo para la descongestión de los centros penitenciarios del Atlántico, en conjunto con las entidades participantes para la debida ejecución del convenio, mediante el levantamiento de un Plan Operativo, el cual hará parte integral del presente*

convenio; f) brindar toda su experticia técnica para el desarrollo del presente convenio y los contratos derivados; g) Responder por la seguridad y el debido manejo de documentos e información de las partes; h) Disponer del personal para el cumplimiento del convenio; i) Una vez construidos los establecimientos, concertar entre las partes del presente convenio los responsables de los servicios asociados para con las personas privadas de la libertad reclusas en estos lugares, incluyendo la titularidad de estos establecimientos y sus predios; J) realizar los aportes a que hubiere lugar para la ejecución del proyecto de conformidad con los contratos derivados del presente convenio marco; k) Las demás que sean establecidas en los contratos específicos celebrados para el desarrollo del presente convenio marco.

CLÁUSULA QUINTA.- COMPROMISOS DE USPEC. En desarrollo del objeto del presente convenio, USPEC contrae los siguientes compromisos: a) Cumplir con el objeto del convenio en el tiempo y forma establecida, en el marco de sus competencias; b) La USPEC prestará apoyo técnico, asesoría, información y socialización de buenas prácticas para la construcción, administración y operación de las cárceles; c) La USPEC designará un líder responsable de la coordinación, implementación y seguimiento de todas las actividades definidas en este acuerdo y en el Plan de Trabajo; d) Apoyar en el diseño del plan conjunto de trabajo para la descongestión de los centros penitenciarios del Atlántico, en conjunto con las entidades participantes para la debida ejecución del convenio; e) Responder por la seguridad y el debido manejo de documentos e información de las partes; f) Una vez construidos los establecimientos, concertar entre las partes del presente convenio los responsables de los servicios asociados para con las personas privadas de la libertad reclusas en estos lugares, incluyendo la titularidad de estos establecimientos y sus predios; g) Realizar los aportes a que hubiere lugar para la ejecución del proyecto de conformidad con los contratos derivados del presente convenio marco; h) Disponer del personal para el cumplimiento; i) Las demás que sean establecidas en los contratos específicos para el desarrollo del presente convenio. (...)

CLÁUSULA SEXTA.- COMPROMISOS DE LA GOBERNACIÓN DEL ATLÁNTICO: En desarrollo del objeto del presente Convenio, EL DEPARTAMENTO contrae los siguientes compromisos: a) Cumplir con el objeto del convenio en el tiempo y forma establecida, en el marco de sus competencias; b) Participar en el diseño de un plan conjunto de trabajo para la descongestión de los centros penitenciarios del departamento Atlántico, con las entidades participantes para la debida ejecución del convenio, mediante el levantamiento de un Plan Operativo, el cual hará parte integral del presente convenio; c) Responder por la seguridad y el debido manejo de documentos e información de las partes; d) Disponer del personal para el cumplimiento convenio; e) La Gobernación designará un líder responsable por la coordinación, implementación y seguimiento de todas las actividades definidas en este acuerdo y en el Plan de Trabajo; f) La Gobernación formulará y gestionará los proyectos de financiación y cofinanciación ante las

autoridades competentes, en conjunto con el Distrito de Barranquilla; g) Una vez construidos los establecimientos, concertar entre las partes del presente convenio los responsables de los servicios asociados para con las personas privadas de la libertad reclusas en estos lugares, incluyendo la titularidad de estos establecimientos y sus predios; h) Realizar los aportes a que hubiere lugar para la ejecución del proyecto de conformidad con los contratos derivados del presente convenio marco; i) Las demás que sean establecidas en el contrato específico para el desarrollo del presente convenio. (...)

CLÁUSULA SÉPTIMA.- COMPROMISOS DEL DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA: En desarrollo del objeto del presente Convenio, EL DISTRITO contrae los siguientes compromisos: a) Cumplir con el objeto del convenio en el tiempo y forma establecida, en el marco de sus competencias; b) Participar en el diseño de un plan conjunto de trabajo para la descongestión de los centros penitenciarios del departamento Atlántico, con las entidades participantes para la debida ejecución del convenio, mediante el levantamiento de un Plan Operativo, el cual hará parte integral del presente convenio; c) Responder por la seguridad y el debido manejo de documentos e información de las partes; d) Disponer del personal para el cumplimiento del convenio; e) El Distrito designará un líder responsable por la coordinación, implementación y seguimiento de todas las actividades definidas en este acuerdo y en el Plan de Trabajo; f) El Distrito formulará y gestionará los proyectos de financiación y cofinanciación ante las autoridades competentes, en conjunto con la Gobernación; g) Una vez construidos los establecimientos, concertar entre las partes del presente convenio los responsables de los servicios asociados para con las personas privadas de la libertad reclusas en estos lugares, incluyendo la titularidad de estos establecimientos y sus predios; h) Realizar los aportes a que hubiere lugar para la ejecución del proyecto de conformidad con los contratos derivados del presente convenio marco; i) Las demás que sean establecidas en el contrato específico para el desarrollo del presente convenio. [...]"

(se destaca)

-) De igual manera, el Secretario Jurídico de la Gobernación del Atlántico por memorial radicado el 5 de marzo de 2018, envió con destino al proceso el informe: "Ejecución de Penas y el Sistema Carcelario y Penitenciario en Atlántico" en donde indicó:<sup>105</sup>

"[...] 1.2. Sistema penitenciario:

Para el manejo de estas decisiones judiciales, el sistema carcelario y penitenciario en el departamento del Atlántico está conformado por tres centros de reclusión, dos ubicados en la ciudad de Barranquilla – El Bosque, el cual se divide en penitenciaría y en centro carcelario, y La Modelo (ECJP) – y uno ubicado en el municipio de Sabanalarga (ECERE).

---

<sup>105</sup> Folio 1333 a 1336 cuaderno nro.3

Estos tres centros de reclusión suman un total 1.144 cupos disponibles para atender las necesidades antes descritas. Sin embargo, la población con medida intramural para el cierre del año 2016 supera considerablemente a la capacidad instalada del sistema, lo cual se traduce en altos niveles de hacinamiento, situación que afecta de manera negativa las condiciones de vida de los internos durante su estadía en los centros de reclusión. El centro con mayor nivel de hacinamiento es El Bosque con un 147%, seguido del centro ubicado de Sabanalarga con un 118% y La Modelo con un 107%. También se observa que en dos de los tres centros de carcelarios (Modelo y Sabanalarga) la cantidad de internos Sindicados supera a la de Condenados.

Sumando los datos obtenidos para los tres centros carcelarios y penitenciarios se puede tener una visión general de las características y del estado del Sistema Carcelario y Penitenciario. Se observa que a nivel departamental la cantidad de Sindicados que se encuentran en centros de reclusión supera a la cantidad de Condenados por una diferencia de 301 internos lo que corresponde al 11.4% del total de la población Intramural. De igual forma, el total de Población Intramural es más del doble de la Capacidad Instalada con la que cuenta el sistema, llegando a un Sobrecupo Intramural igual a 1.485 internos lo que se traduce en un alarmante nivel de hacinamiento del 130% a nivel global para el departamento del Atlántico.

Es así como, a nivel general, en el sistema carcelario y penitenciario en el departamento del Atlántico predomina una característica de la población intramural, que consiste en las proporciones de Sindicados y Condenados que conforman el total de la población de internos de los centros Carcelarios y Penitenciarios, en la que los Sindicados representan la mayoría. El centro en donde más se presenta esta situación es el ubicado en el municipio de Sabanalarga con un 85% de la población de internos correspondiente a Sindicados, sigue la cárcel Modelo de Barranquilla con un 70% y la cárcel El Bosque, siendo esta la única en la que el porcentaje de Sindicados es menor que la de condenados, con un 45%. En cuanto al sistema en general, como se observa en el gráfico, el 56% del total de internos corresponde a Sindicados y el 44% restante a Condenados.

Lo anterior evidencia un grave problema de déficit de capacidad instalada. Al cierre del año 2016 la cifra total para población intramural, compuesta por 1.465 sindicados y 1.164 condenados, fue de 2.629 internos, mientras que la cantidad de personas en detención domiciliaria fue de 3.569 – de los cuales la mayoría tiene esta medida precisamente por la falta de cupos -, lo cual suma un total de 6.198 cupos requeridos para atender las necesidades del sistema – sin tener en cuenta que en promedio cada año se están dictando unas 1.600 condenas-. Actualmente se cuenta con una capacidad instalada (cupos) de 1.144, es decir, que para poder atender al total de individuos condenados en intramural y domiciliaria y a los sindicados hacen falta un total de 5.054 cupos en el sistema carcelario y penitenciario del departamento [...]"

(Se resalta)

-) El 13 de marzo de 2018 el apoderado de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC- remitió el oficio nro. 2018 – 003021 del 8 de marzo de 2018 suscrito por la subdirectora de Construcción y Conservación de la USPEC, en el cual informó:<sup>106</sup>

*“[...] Con el fin de mostrar los avances ejecutados, a continuación se relacionan los contratos de mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física que se ejecutaron con ocasión al Contrato Interadministrativo No. 274 de 2014, y tienen relación con los establecimientos EPMSCB EL BOSQUE, EC Y JP MODELO DE BARRANQUILLA:*

### **1.1. CONTRATO INTERADMINISTRATIVO No. 274 de 2014**

#### **1.1.1. EC JP BARRANQUILLA “MODELO” – Contrato Interadministrativo No. 274 de 2014 suscrito con FONDECUN CONTRATO NO. 595 – 2014.**

##### **Alcances del objeto:**

- ✓ INSTALACIÓN DE PISO ANTIDESLIZANTE E INSTALACIÓN DE MEDIAS CAÑAS HORIZONTALES Y VERTICALES
- ✓ REVESTIMIENTO PLÁSTICO EN CIELOS RASOS Y PAREDES
- ✓ REMPLAZO Y MANTENIMIENTO DE PUERTAS Y CARPINTERÍA METÁLICA
- ✓ REMPLAZO DE CIELO RASO EN DRY WALL
- ✓ MANTENIMIENTO RED ELÉCTRICA

#### **1.1.2. EPMSC ERE BARRANQUILLA “EL BOSQUE” – Contrato Interadministrativo No. 274 de 2014 suscrito con FONDECUN CONTRATO NO. 74 – 2015**

##### **Alcances del objeto:**

- ✓ MANTENIMIENTO ELÉCTRICO
- ✓ CAMBIO DE PISOS POR PISOS ANTIDESLIZANTES
- ✓ REVESTIMIENTO PLÁSTICO PARA MUROS Y TECHOS CON PINTURA TIPO KERAPASTA
- ✓ ADECUACIÓN DE MEDIAS CAÑAS VERTICALES Y HORIZONTALES
- ✓ REMPLAZO DE TUBERÍA HIDROSANITARIA
- ✓ REMPLAZO DE APARATOS SANITARIOS Y ENCHAPES DE BAÑOS
- ✓ REMPLAZO DE MESONES Y LAVAMANOS
- ✓ REMPLAZO DE CIELO RASO EN DRY WALL

---

<sup>106</sup> Folios 1372 a 1373 del cuaderno 3

- ✓ ADECUACIÓN DE UN ÁREA APROXIMADA DE 27M2 PARA AMPLIAR EL ÁREA DE SANIDAD EXISTENTE, UTILIZANDO ESPACIOS CONEXOS A ESTA

Estos mantenimientos al igual que los realizados mediante el Contrato No. 136 de 2015 para los establecimientos EC JP BARRANQUILLA “MODELO” y EC ERE SABANALARGA, y el Contrato No. 143 de 2015 para el establecimiento EPMSC ERE BARRANQUILLA “EL BOSQUE” fueron exclusivamente de Mantenimiento, Mejoramiento y Conservación de la Infraestructura, más no de ampliación de cupos. No obstante, con estos contratos se buscó mejorar las condiciones de habitabilidad de la Población Privada de la Libertad.

(...)

### **1.3 ANALISIS DE LOS ESTABLECIMIENTOS EPMSCB EL BOSQUE, EC Y JP MODELO DE BARRANQUILLA Y EC ERE SABANALARGA:**

**1.3.1. EC JP BARRANQUILLA “MODELO”:** En revisión preliminar al predio donde se localiza el EC Justicia y Paz Barranquilla (La Modelo), no cuenta con áreas libres para la construcción de un pabellón que amplíe la capacidad actual del establecimiento.

**1.3.2. EPMSC ERE BARRANQUILLA “EL BOSQUE”:** En los terrenos del EPMSC ERE Barranquilla (El Bosque), existe un área al costado norte donde se podría desarrollar un proyecto de ampliación que incremente la capacidad actual del establecimiento.

Sin embargo, y teniendo en cuenta que el predio no es de propiedad del INPEC, la USPEC, aunque realiza el mantenimiento para la conservación de las instalaciones, no es la entidad pertinente para realizar ampliaciones al interior del lote, por tal motivo, ésta entidad junto con el Ministerio de Justicia y del Derecho, ha estado en conversación con la Gobernación del Atlántico y la Alcaldía de Barranquilla, quienes tienen un proyecto de ampliación dentro del terreno del EPMSC ERE Barranquilla (El Bosque), así como la construcción de un nuevo establecimiento en algún municipio del Departamento del Atlántico, el cual aún no se ha definido.

**1.3.3. EC ERE SABANALARGA:** Las instalaciones del EC ERE Sabanalarga, no son susceptibles de ampliación, ya que el predio no cuenta con áreas adicionales para desarrollar una construcción nueva, ni tampoco para habilitar cupos al interior de las instalaciones existentes que cumplan con lo establecido en la sentencia T – 762 de 2015 [...].”

(se destaca)

La Gobernación del Atlántico, en documento del 22 de febrero de 2018, suscrito por el Secretario del Interior, informó cuales son las medidas que ha adoptado la administración para solucionar la problemática del sistema carcelario:<sup>107</sup>

*“[...] 1. La Gobernación del Atlántico ha gestionado 200 nuevos cupos de reclusión provisional, los cuales serán construidos con recursos propios, estando a la espera de la aprobación de Ministerio de Justicia.*

*2. Se amplió la capacidad de la carceleta de la URI de 30 cupos a 120 cupos.*

*3. Se celebró en 2017 convenio marco con el Ministerio de Justicia, con el fin de aunar esfuerzos y recursos entre la Nación, el Departamento del Atlántico y la Alcaldía de Barranquilla con el fin de reunir los recursos necesarios para la construcción de 2.000 nuevos cupos carcelarios. Es de resaltar que los recursos de la Gobernación del Atlántico y de la Alcaldía de Barranquilla serán aportados con recursos de vigencias futuras, por medio del OCA.*

*Así las cosas, en este momento nos encontramos a la espera de la celebración del convenio específico para continuar adelantando la gestión tendiente a estos nuevos cupos carcelarios.*

*4. Así también, se celebró convenio con la Alcaldía de Soledad y la Fiscalía General de la Nación para la construcción del Búnker de la Fiscalía General de la Nación en este municipio en el cual, la Alcaldía aportará el lote, la Gobernación del Atlántico contratará la construcción del Búnker y la Fiscalía General de la Nación realizará la dotación y aportará el personal necesario.  
[...].”*

Finalmente, por memorial radicado el 6 de abril de 2018 el Secretario Jurídico de la Alcaldía de Barranquilla remitió el oficio QUILLA - 18 – 028144 del 16 de febrero de 2018 suscrito por el Secretario Distrital de Gobierno de Barranquilla, en cual manifestó:<sup>108</sup>

*“[...] 1) Con el fin de mitigar la problemática de hacinamiento existente, no solo en los centros carcelarios distritales, sino también en las cárceles del centro de servicios judiciales; el Distrito de Barranquilla a través del Decreto No. 0384 de mayo 12 de 2017 declaró una URGENCIA MANIFIESTA, para superar la crisis sobre poblacional, sanitaria y de infraestructura física de la cárcel distrital para varones el Bosque, contratándose la ejecución de obras que permitieron generar en principio doscientos (200) nuevos cupos en el centro carcelario referido; los cuales serán puestos en servicio próximamente.*

*2) Por otra parte el Distrito celebró un convenio marco con el Ministerio De Justicia y del Derecho el día 29 de septiembre de 2017, cuyo objeto es:*

<sup>107</sup> Folios 1329 a 1330 del cuaderno nro. 3

<sup>108</sup> Folio 1402 a 1404 del cuaderno nro. 3

*“Aunar esfuerzos de cooperación entre el MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, el INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO (INPEC), la UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS (USPEC), EL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO y EL DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA, para desarrollar estrategias que permitan la estructuración y ejecución de convenios específicos encaminados a la descongestión de los centros penitenciarios y carcelarios del Atlántico y el Distrito, el fortalecimiento de la política criminal y penitenciaria, la protección de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad y de las demás interesadas en las acciones propias del presente convenio”*

*3) De igual manera el Consejo Distrital de Barranquilla, aprobó la inclusión y asignación de recursos para la vigencia 2018 en el Programa Dignidad Para la Población Carcelaria. Recursos que garantizarán el suministro de Alimentación, Vigilancia, Resocialización y el acompañamiento en procesos administrativos por parte de un equipo interdisciplinario de profesionales en áreas sociales y del derecho (...)*”

*“(...) 4) Respecto al Centro de Rehabilitación Masculino El Bosque actualmente se cuenta con una capacidad instalada para doscientos cuarenta y seis (246) internos; encontrándose a la fecha una población de doscientos noventa y cinco (295) personas recluidas. [...]”*

### **III.Las órdenes a impartir para adaptar las cárceles del Atlántico a las políticas para descongestionar las cárceles**

Conforme con lo anterior, la Sala puede arribar a las siguientes conclusiones:

(i) La infraestructura penitenciaria en el Departamento del Atlántico es precaria e insuficiente.

(ii) Según el “Diagnóstico del Estado del Sistema Penitenciario y Carcelario en el Departamento del Atlántico” elaborado por el Observatorio de Política Criminal del Ministerio de Justicia y del Derecho en el año 2018, el Departamento del Atlántico cuenta con tres establecimientos carcelarios a cargo del Inpec y dos distritales, estos establecimientos son de primera generación, es decir que fueron construidos entre 1611 e inicios de los años 90 y tienen en total una capacidad para 1435 personas privadas de la libertad y a la fecha su población llega a 3255 personas, distribuidas entre 1835 (56%) sindicados y 1356 (42%) condenados.

(iii) Acorde con el precitado informe, el establecimiento EMPS ERE PSM BARRANQUILLA (Bosque) cuenta con capacidad para 640 personas privadas de la libertad y a la fecha del último reporte (30 de enero de 2018) el establecimiento alberga a 1673 personas, con un índice de hacinamiento del 161%; el EMPS ERE PSM BARRANQUILLA (MODELO), tiene una capacidad para 454 personas privadas de la libertad y a la fecha del último reporte (30 de enero de 2018)

alberga a 987 personas con un 117% de hacinamiento y, la ERE EC SABANALARGA tiene una capacidad para 50 personas privadas de la libertad y a la fecha del último reporte (30 de enero de 2018) el establecimiento alberga a 93 personas y presenta un índice de hacinamiento del 86%.

(iv) El 29 de de septiembre de 2017 se firmó un “Convenio Marco de Cooperación entre la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), el Departamento del Atlántico y el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla”, con el propósito de aunar esfuerzos de cooperación y diseñar un plan conjunto de trabajo dirigido a la descongestión de los centros carcelarios y penitenciarios del Atlántico, el cual tiene una duración de tres años contados a partir de su suscripción, con posibilidad de prórroga y con éste se pretenden entre otros propósitos a destacar, la creación de cupos carcelarios.

(v) Los contratos interadministrativos números 274 de 2014, 136 de 2015 y 143 de 2015, tuvieron por finalidad el mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura, más no la ampliación de cupos. No obstante, con estos contratos se buscó mejorar las condiciones de habitabilidad de la población privada de la libertad.

En ese sentido, la Sala refiriéndose a lo que dispuso el Tribunal de instancia, tendrá en cuenta que los ordenamientos fueron las siguientes, con ocasión del amparo de los derechos colectivos concernidos:

**(i)** En el numeral tercero ordenó al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, el INPEC, la USPEC y al Departamento del Atlántico junto con la Alcaldía Distrital de Barranquilla adelantaran todas las gestiones técnicas, administrativas, interadministrativas, presupuestales, financieras y demás que se requieran para que de manera definitiva, se adopten e implementen las medidas necesarias tendientes a superar las condiciones de hacinamiento, de vulnerabilidad y de contaminación al interior de las cárceles; que cese la amenaza latente de afectación a la vida y a la salud de los reclusos por la contaminación ambiental y por el deterioro visible de la infraestructura de los penales; y que se dispusiera de una infraestructura carcelaria idónea de los espacios y programas necesarios para que los internos accedan de manera adecuada a su derecho a la redención de las penas y/o medidas de seguridad, por trabajo o estudio, y se cumplan así los fines de resocialización y rehabilitación. Para ello concedió un término no mayor de seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia.

La Sala modificará dicha orden para que sea cumplida de manera coordinada por los accionados en un término de tres años, acorde con lo que dispuso el acuerdo marco de cooperación que aquellos firmaron. A este respecto, se precisa que el plan operativo que debe ser desarrollado dentro del Convenio Marco de Cooperación nro. 452 del 29 de septiembre de 2017, suscrito entre la Nación- Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario y

Carcelario- INPEC , la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios- USPEC, el Departamento del Atlántico y el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, contendrá las medidas suficientes y adecuadas para descongestionar efectivamente los centros carcelarios y penitenciarios de que trata la presente acción popular, determinando las responsabilidades de cada parte, cronograma, recursos presupuestales y su procedencia, así como las medidas reglamentarias e institucionales, para ser desarrolladas en los tres (3) años del convenio. Este plan operativo deberá estar diseñado a más tardar el día 30 de junio del año en curso (2018) y será presentado para su revisión al Comité de Seguimiento que se crea en esta providencia.

**(ii)** En el numeral cuarto dispuso que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, INPEC y USPEC y, el Departamento del Atlántico junto con la Alcaldía Distrital de Barranquilla – CAPRECOM EPS, adelantaran todas las gestiones técnicas, administrativas, interadministrativas, presupuestales, financieras y demás que se requirieran para garantizar la oportuna y eficiente prestación de servicios públicos de salud y seguridad social a los reclusos de los establecimientos de reclusión de Barranquilla y del Atlántico.

La Sala igualmente modificará esta orden, para precisar que dichas tareas deben hacerse de manera coordinada por los accionados excluyendo a Caprecom, dado que tal como afirmaron en el recurso de apelación, dicha entidad fue suprimida mediante el Decreto 2519 de 2015, por lo que la prestación de los servicios de salud de los reclusos está a cargo del INPEC, de la USPEC y del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 66 y 67 de la Ley 1709 de 2014 y por el Decreto 2245 de 2015.

**(iii)** En el numeral quinto, se ordenó que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, el INPEC, la USPEC, y el Departamento del Atlántico junto con la Alcaldía Distrital de Barranquilla iniciara en un término no mayor de seis (6) meses, contados a partir de ejecutoria de la providencia, la construcción de nuevos centros penitenciarios y carcelarios en el Departamento del Atlántico, que permitiera la ubicación de las personas privadas de la libertad, sin que se presentara hacinamiento.

La Sala revocará esta orden, puesto que además de que el plazo es insuficiente, no está en consonancia con las circunstancias fácticas y jurídicas que se acreditaron en el proceso; dado que la construcción de nuevos centros penitenciarios y carcelarios debe ser una política de Estado articulada con aspectos presupuestales y técnicos, entre otros.

Por último, toda vez que en la orden dada en el numeral sexto, no fue incluido dentro del Comité de seguimiento el Tribunal de instancia, este ordenamiento será modificado para incluirlo.

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

## FALLA

**PRIMERO: MODIFICAR** el numeral tercero de la sentencia proferida el 8 de junio de 2016, por el Tribunal Administrativo del Atlántico - Sala de Decisión Oral A, el cual quedará así:

*“[...] **TERCERO: ORDENAR** al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, el INPEC y la USPEC, para que de manera coordinada con el Departamento del Atlántico y el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla adelanten las gestiones técnicas, administrativas, interadministrativas, presupuestales, financieras y demás que se requieran para que de manera definitiva se adopten e implementen las medidas necesarias tendientes a superar las condiciones de hacinamiento, de vulnerabilidad y de contaminación al interior de los establecimientos penitenciarios y carcelarios EPMSCB EL BOSQUE, EC Y JP MODELO y ERE SABANALARGA ubicados en el Departamento del Atlántico, con el fin de que cese la amenaza latente de afectación a la vida y a la salud de los reclusos por la contaminación ambiental y por el deterioro visible de la infraestructura de los penales.*

*Igualmente, que se disponga de una infraestructura carcelaria idónea de los espacios y programas necesarios para que los internos accedan de manera adecuada a su derecho a la redención de las penas y/o medidas de seguridad, por trabajo o estudio, y se cumplan así los fines de resocialización y rehabilitación.*

*Para lo que se concederá el término de tres (3) años, contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia.*

*El plan operativo que debe ser desarrollado dentro del Convenio Marco de Cooperación nro. 452 del 29 de septiembre de 2017, suscrito entre la Nación- Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario- INPEC, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios- USPEC, el Departamento del Atlántico y el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, contendrá las medidas suficientes y adecuadas para descongestionar efectivamente los centros carcelarios - penitenciarios de que trata la presente acción popular, determinando las responsabilidades de cada parte, cronograma, recursos presupuestales y su procedencia, así como las medidas reglamentarias e institucionales, para ser desarrolladas en los tres (3) años del convenio.*

*Este plan operativo deberá estar diseñado a más tardar el día 30 de junio del año en curso (2018) y será presentado para su revisión al Comité de Seguimiento que se crea en esta providencia. [...].”*

**SEGUNDO: MODIFICAR** el numeral cuarto de la sentencia proferida el 8 de junio de 2016, por el Tribunal Administrativo del Atlántico - Sala de Decisión Oral A, el cual quedará así:

*“[...] **CUARTO: ORDENAR** al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, del INPEC, la USPEC y el Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad, para que de manera coordinada con el Departamento del Atlántico y el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, adelanten las gestiones técnicas, administrativas, interadministrativas, presupuestales, financieras y demás que se requieran para garantizar la oportuna y eficiente prestación de servicios públicos de salud y seguridad social a los reclusos de los establecimientos penitenciarios y carcelarios EPMSCB EL BOSQUE, EC Y JP MODELO y ERE SABANALARGA ubicados en el Departamento del Atlántico. [...]”*

**TERCERO: REVOCAR** el numeral quinto de la sentencia proferida el 8 de junio de 2016, por el Tribunal Administrativo del Atlántico - Sala de Decisión Oral A, según lo explicado en la parte motiva, que había ordenado lo siguiente.

*“[...] **QUINTO: ORDENAR** al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, INPEC, y USPEC, Departamento del Atlántico y la Alcaldía Distrital de Barranquilla, teniendo en cuenta, la grave situación de hacinamiento que se viene presentado (sic) en los establecimientos carcelarios y penitenciarios del país, y las ordenaciones dadas en el numeral tercero de esta sentencia, se inicie en un término no mayor de seis (6) meses, contados a partir de ejecutoria de la presente providencia, la construcción de nuevos centros penitenciarios y carcelarios en el Departamento del Atlántico, que permita la ubicación de las personas privadas de la libertad, sin que se presente el hacinamiento.[...]”*

**CUARTO: MODIFICAR** el numeral sexto de la sentencia proferida el 8 de junio de 2016, por el Tribunal Administrativo del Atlántico - Sala de Decisión Oral A, el cual quedará así:

*“[...] **SEXTO: CONFORMAR** un comité para la verificación del cumplimiento de esta providencia, el cual estará integrado por el magistrado ponente del Tribunal Administrativo del Atlántico, quien lo presidirá, por las partes, estos son, la Defensoría del Pueblo Regional Atlántico, el Ministerio de Justicia, el INPEC, la USPEC, el Departamento del Atlántico y el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.” [...]”*

## **CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Presidente

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**