

PERSONA PRIVADA DE LA LIBERTAD COMO SUJETO DE ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL / VULNERACIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS DE POBLACIÓN RECLUSA Y PERSONAL MÉDICO ASISTENCIAL DE LA RECLUSIÓN DE MUJERES DE ARMENIA / VULNERACIÓN DEL DERECHO COLECTIVO AL GOCE DE UN AMBIENTE SANO / VULNERACIÓN DEL DERECHO COLECTIVO AL ACCESO DE UNA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS QUE GARANTICE LA SALUD PÚBLICA / VULNERACIÓN DEL DERECHO COLECTIVO A LA SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE

[E]l hecho que provoca la vulneración de los derechos colectivos invocados es el estado de deterioro en el que se encuentra la dependencia de sanidad de la Reclusión de Mujeres de Armenia, situación que se encuentra debidamente acreditada (...) Lo anterior implica que sujetos de especial protección constitucional como son las personas privadas de la libertad, frente a la cual el Estado tiene una posición de garante del goce de sus derechos que no han sido limitados por la pena privativa de la libertad -entre ellos la salud pública-, ven trasgredidos sus derechos colectivos en tanto no tienen a su alcance un espacio adecuado en términos sanitarios para obtener la atención en salud que requieran, por cuanto en condiciones de humedad proliferan bacterias y hongos que podrían contaminar los instrumentos médicos y odontológicos y, en consecuencia, generar un impacto negativo en el derecho a la salud de las personas que se encuentran privadas de la libertad en la Reclusión de Mujeres de Armenia y, por consiguiente, a los derechos e intereses colectivos objeto de este medio de control. (...) la Sala observa que el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC, a través de la Reclusión de Mujeres de Armenia, suministró a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC la información relativa a las necesidades en materia de infraestructura que requería ese establecimiento desde el año 2015 en una labor conjunta con la parte demandante, a través de diferentes requerimientos, cumpliendo, de esa manera, la función que le asiste en la materia, por lo que no es posible endilgarle al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC la trasgresión de los derechos colectivos invocados. Ahora bien, en lo que respecta a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC, se encuentra probado que la entidad conocía las necesidades que, en materia de infraestructura, requiere la Reclusión de Mujeres de Armenia desde el año 2015, en lo que se refiere al área de sanidad (...) no basta con la ejecución y terminación de las obras para que se entienda satisfecho el objeto de este medio de control y, por consecuencia, superada la vulneración y amenaza de los derechos e intereses colectivos, teniendo en cuenta que se debe demostrar que las obras fueron terminadas y que son aptas, en términos de infraestructura, salubridad e higiene, para garantizar los derechos e intereses colectivos a la seguridad y salubridad públicas; el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y al goce ambiente sano de la población reclusa que, como se dijo, es sujeto de especial protección constitucional. La Sala no desconoce que se han realizado algunas labores tendientes a conjurar las deficiencias estructurales que impiden la prestación adecuada del servicio de salud a las personas privadas de la libertad que permanecen en la Reclusión de Mujeres de Armenia; sin embargo, teniendo en cuenta que, bajo una inferencia lógica, las obras de infraestructura no han sido culminadas, la Sala considera que se deben adoptar medidas positivas orientadas a que la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC adelante las actuaciones necesarias para verificar que se surta a cabalidad la ejecución de las obras contratadas en virtud del Contrato núm. 180 de 27 de diciembre de 2017, las cuales deben cumplir con

los estándares de salubridad que fueron indicados por la Secretaría de Salud de Armenia.

FUENTE FORMAL: DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE 1948 - ARTÍCULO 25 / PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES / CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO / DECLARACIÓN DE RÍO DE JANEIRO DE 1992 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 8 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 9 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 58 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 79 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 95 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 366 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 88 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 95 / LEY 9 DE 1979 / LEY 93 DE 1993 / LEY 472 DE 1998 / LEY 99 DE 1993 / LEY 1222 DE 2007 / LEY 1801 DE 2016 - ARTÍCULO 6 - NUMERAL 4 / LEY 142 DE 1994 - ARTÍCULO 5 / DECRETO 4151 DE 2011 - ARTÍCULO 7 - NUMERAL 7.1 / DECRETO 4150 DE 2011 - ARTÍCULO 1 / DECRETO 4150 DE 2011 - ARTÍCULO 2 - NUMERAL 16

NOTA DE RELATORÍA: La sentencia desarrolla el marco normativo y jurisprudencial de la acción popular, así como el de los siguientes derechos: ambiental como garantía del goce al ambiente sano, salubridad pública como derecho colectivo, acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y finalmente, a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles. Sobre el objeto de la acción popular, consultar la providencia de 28 de marzo de 2014, exp. 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno. En cuanto al derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, consultar la sentencia de 26 de marzo de 2015, exp. 15001- 23-31-000-2011-00031-01, C.P. Guillermo Vargas Ayala. Acerca del medio ambiente sano como derecho colectivo, ver la sentencia C-699 de 2015, de la Corte Constitucional.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 63001-23-33-000-2017-00023-01(AP)

Actor: DEFENSORÍA DEL PUEBLO REGIONAL QUINDÍO

Demandado: UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS - USPEC, EL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC Y LA RECLUSIÓN DE MUJERES DE ARMENIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC contra la sentencia de 19 de julio de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío, que declaró la vulneración de

los derechos colectivos *supra* de la población reclusa y personal médico asistencial de la Reclusión de Mujeres de Armenia por parte de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

La Defensora Pública Blanca Lucelly Aguirre Dávila, en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos instituido en el artículo 88 de la Constitución Política, en la Ley 472 de 5 de agosto de 1998 y en la Ley 1437 de 18 de enero de 2011, presentó demanda contra la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC y la Reclusión de Mujeres de Armenia, autoridades a quienes considera responsables de la vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; a la seguridad y salubridad públicas; al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, debido al estado deficiente en el que se encuentra la dependencia de Sanidad de la Reclusión de Mujeres de Armenia donde se prestan los servicios de salud a las personas privadas de la libertad y que por sus condiciones pone en riesgo su integridad personal.

1.2. Pretensiones

La accionante propone las siguientes pretensiones:

“[...]

Señor (a) Magistrado, en mi calidad de defensora pública en búsqueda de la protección de los derechos colectivos de la población e internas de la Reclusión de Mujeres de Armenia y del personal médico que presta sus servicios a la dependencia de sanidad d este mismo establecimiento, solicito comedidamente se ordene a la UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS (USPEC), INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO (INPEC) Y A LA RECLUSIÓN DE MUJERES DE ARMENIA, lo siguiente:

1.- Que se protejan los derechos colectivos a

a) EL goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias.

[...]

g) La seguridad y salubridad públicas.

h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;

[...]

l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

[...]

Además de los que la Constitución señale como tales, los tratados internacionales suscritos por Colombia y las leyes ordinarias, en cabeza de la población de internas de la reclusión de mujeres de Armenia y del personal médico que presta sus servicios en el área de sanidad de ese centro; en tal sentido cese la amenaza que en estos momentos hay contra los mencionados derechos.

2. Que en un término perentorio se realicen sin más dilaciones las adecuaciones y reparaciones a que haya lugar para que se permita de una manera definitiva a la unidad o dependencia de sanidad funcionar de una manera normal, en términos que no se afecten los derechos colectivos mencionados a esta población de internas y al personal médico que allí presta sus servicios.

3- Se ordene a estas entidades hacer los estudios y las revisiones que considere necesarias para que se cumpla con la totalidad de las reparaciones que se requieran en la búsqueda de la solución definitiva a la problemática que se presenta en el área de sanidad de la Reclusión de Mujeres de Armenia.

4.- Que se lleven a cabo la totalidad de las reparaciones ordenadas, de una manera que se garantice la prestación adecuada del servicio de salud de la población de internas de la reclusión (sic) de mujeres (sic) de Armenia y a su vez dicho servicio se preste de la mejor calidad por parte del personal médico que allí labora, en condiciones de salubridad e higiene recomendadas.

[...]"

1.3. Presupuestos fácticos

Los hechos en los que se fundamenta la acción son los siguientes:

1.3.1. Al interior de la Reclusión de Mujeres de Armenia se encuentra la dependencia de Sanidad, lugar adaptado para la atención en salud de las personas que permanecen allí privadas de la libertad; sin embargo, la estructura presenta falencias en techos y paredes, la proliferación de hongos y olores fuertes permanentes frío, entre otras situaciones, que ponen en riesgo de infección elementos que son empleados para atender a las internas.

1.3.2. La situación en comento fue puesta en conocimiento del Secretario de Salud Municipal de Armenia, Quindío, ello con la finalidad de buscar una solución urgente mientras la Dirección del centro de reclusión efectuaba las gestiones necesarias para obtener los recursos económicos que permitan la reparación del lugar y, de esa manera, prestar el servicio de salud en condiciones higiénicas y salubres. Ello también se informó a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC.

1.3.3. La Secretaría de Salud Municipal de Armenia, Quindío emitió un concepto respecto a la problemática en mención, oportunidad en la cual propuso una serie de recomendaciones mediante oficio de 5 de abril de 2016. La misma autoridad, el 11 de abril del mismo año, manifestó que concedió a Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC 30 días para subsanar las deficiencias estructurales.

1.3.4. La reparación del área de Sanidad fue incluida dentro de las obras a llevarse a cabo en la Reclusión de Mujeres de Armenia para la vigencia fiscal del año 2016; no obstante, no se ejecutó en lo que a ese preciso aspecto se refiere debido a la presunta ausencia de recursos, pese a lo cual se entregaron como

terminados los trabajos que allí se adelantaron.

1.3.5. Sin perjuicio de lo anterior, la Defensoría del Pueblo requirió al Director de Infraestructura de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC, para que informara la fecha de inicio de las reparaciones a la dependencia de Sanidad de la Reclusión de Mujeres de Armenia, sobre lo cual respondió en el sentido de indicar que esa situación se tendría en cuenta en el segundo semestre del año 2016, lo cual también se pasó por alto pues hasta el momento de la presentación de la demanda no se habían adelantado las actuaciones para conjurar la amenaza.

1.4. Actuaciones en la primera instancia

El expediente fue recibido en el Tribunal Administrativo del Quindío, sometido a reparto el 27 de enero de 2017¹ y el Magistrado conductor del proceso, en la primera instancia, admitió la acción popular ordenando notificar personalmente de la actuación al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC, a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -INPEC y a la Reclusión de Mujeres de Armenia, conforme a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 472, para que procedieran a su contestación, propusieran excepciones, solicitaran pruebas y allegaran los documentos que pretendieran hacer valer como pruebas.

El Magistrado sustanciador, en la primera instancia, decretó una prueba de oficio consistente en ordenar al Municipio de Armenia -Secretaría de Infraestructura que rindiera un informe sobre el estado en que se encuentra la infraestructura y área física de la dependencia de Sanidad de la Reclusión de Mujeres de Armenia, anexando el correspondiente registro fotográfico².

1.4.1. Intervenciones de las entidades accionadas

Las entidades accionadas se manifestaron respecto de las pretensiones y hechos de la demanda de la siguiente manera:

1.4.1.1. El Director General del INPEC³, mediante apoderado especial, manifestó que los hechos relatados por la demandante son ciertos; sin embargo, aclaró que se trata de 207 reclusas y que se han adelantado las gestiones para cesar el riesgo que supone el estado actual del área de Sanidad de la Reclusión de Mujeres de Armenia.

Formuló como excepción *la falta de legitimación en la causa por pasiva* por considerar que, en lo que al caso se refiere, sus funciones se contraen a determinar las necesidades en materia de infraestructura, bienes y servicios para cumplir con sus objetivos y funciones y requerir su suministro a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC según lo dispuesto en el numeral 16 del artículo 2 del Decreto 4151 de 3 de noviembre de 2011⁴. Adicionalmente, señaló que la USPEC tiene como objeto gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de los servicios, la infraestructura y brindar el apoyo logístico y administrativo requeridos para el adecuado funcionamiento de los servicios

¹ Cfr. folio 52 del expediente.

² Cfr. folios 162 y 163 del expediente.

³ Cfr. Folios 75 a 84 del expediente.

⁴ “Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC y se dictan otras disposiciones”.

penitenciarios y carcelarios a cargo del INPEC para lo cual le compete definir , en coordinación con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC, los lineamientos en materia de infraestructura que se requieran para la gestión penitenciaria y carcelaria, adelantar las gestiones necesarias para la ejecución de los proyectos de adquisición, suministro y sostenimiento de los recursos físicos, técnicos y tecnológicos y de infraestructura que sean necesarios para la gestión penitenciaria y carcelaria y promover, negociar, celebrar, administrar y hacer seguimiento a contratos de asociaciones público privadas o de concesión o cualquier tipo de contrato que se suscriba que tengan por objeto la construcción, rehabilitación, mantenimiento, operación y prestación de servicios asociados a la infraestructura carcelaria.

1.4.1.2. El Jefe de la Oficina Jurídica de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC⁵, a través de apoderado especial, explicó que si bien esa entidad presenta el anteproyecto de presupuesto, incluyendo los recursos para el cumplimiento de las diferentes acciones judiciales, tanto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como el Departamento Nacional de Planeación fijan unos límites de gastos para cada sector y las respectivas entidades, lo cual no permite atender la totalidad de las necesidades que tengan cada una de ellas.

Precisó que la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios solicitó el presupuesto suficiente en las vigencias 2013, 2014 y 2015 para cumplir con las prioridades indicadas por el INPEC respecto de las diferentes obras de infraestructura; sin embargo, no fueron apropiados aquellos pedidos en el anteproyecto.

Sostuvo que esa entidad no puede realizar obras que no estén incluidas en el presupuesto por lo que es necesario que, en caso de que se ordene la ejecución de obras de infraestructura a través de acciones constitucionales, se vincule al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación para que suministren los recursos respectivos.

Señaló que la Dirección de Infraestructura le envió informe a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC acerca de las necesidades priorizadas por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC para la Reclusión de Mujeres de Armenia, las cuales se realizarían en la vigencia 2017 relativas a resane de muros y pintura, obras exteriores, impermeabilización de cubiertas, rancho y sanidad lo que denota el compromiso de esa autoridad para atender la problemática planteada por la demandante.

Consideró que este medio de control deviene improcedente ante la ausencia de acción u omisión que amenace o vulnere los derechos colectivos invocados en consideración a que el INPEC reportó a la USPEC las necesidades de los establecimientos penitenciarios y carcelarios en cuanto a infraestructura, bienes y servicios de su competencia y luego estableció prioridades, de acuerdo al presupuesto asignado para el efecto, a partir de ello la USPEC determinó el plan de intervención a la infraestructura de la Reclusión de Mujeres de Armenia, previo agotamiento del proceso contractual pertinente.

Finalmente, solicita que se declare de oficio las excepciones que se resulten acreditadas dentro del proceso.

⁵ Presentó escrito de contestación de la acción el 8 de marzo de 2017, visible a folios 106 a 132 del expediente.

1.4.2. La audiencia de pacto de cumplimiento

Esta audiencia tuvo lugar el 26 de abril de 2017, con la asistencia de la accionante, el Procurador Judicial 157 Judicial Delegado para Asuntos Administrativos, el apoderado especial del INPEC y el apoderado especial de la USPEC. El Tribunal declaró fallida la audiencia debido a la ausencia de acuerdo entre las partes⁶.

1.5. La sentencia impugnada

El Tribunal Administrativo del Quindío, en la sentencia de 19 de julio de 2017, decidió:

“[...]

PRIMERO: DECLARAR la vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la seguridad y salubridad públicas, acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente contenidos en los literales a), g), h) y l) del Artículo (sic) 4ª de la Ley 472 de 1998, de la población reclusa y personal médico asistencial de la Reclusión de Mujeres de Armenia por parte de la Unidad de Servicios Carcelarios y Penitenciarios USPEC.

SEGUNDO: ORDENAR a la UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS USPEC at raves de su Director o quien haga sus veces, que dentro del término de 180 días contados a partir de la ejecutoria de esta Sentencia, ejecute y proceda a adelantar las actuaciones y gestiones presupuestales contractuales a que haya lugar, con miras a realizar las reparaciones mejoras a la infraestructura del área de Sanidad de la reclusión de Mujeres de Armenia, y en general, todas aquellas adecuaciones que garanticen la adecuada prestación del servicio de salud en dicho Establecimiento penitenciario, como solución definitiva a las problemáticas que la dependencia de Sanidad del penal presenta, en os términos dispuestos en la parte considerativa del presente fallo, so pena de incurrir en desacato a orden judicial.

TERCERO: ORDENAR al INSTITUTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO INPEC, que tal como lo ha venido realizando hasta la fecha, brinde el apoyo necesario y continúe adelantado las actuaciones a lugar ante la USPEC para que la realización de las obras de mejora del área de Sanidad de la Reclusión de Mujeres de Armenia puedan ser ejecutadas con la prontitud que las mismas requieren, en los plazos señalados y otorgados en el numeral anterior a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC.

CUARTO: CONFORMAR de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 37 de la Ley 472 de 1998, un COMITÉ DE VERIFICACIÓN el cual estará integrado por la Defensora Pública Blanca Lucelly Aguirre Dávila, la Personería Municipal de Armenia, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, la reclusión de Mujeres de Armenia, y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC a través de sus representantes, quienes velarán por el cumplimiento de lo ordenado en esta sentencia, en los términos aquí dispuestos. El comité de verificación deberá rendir informe a esta Corporación, cada 30 días contados a partir de la ejecutoria del fallo, del cumplimiento de lo ordenado.

⁶ Cfr. folios 906 a 908 del cuaderno núm. 2 del expediente.

[...].”

El Tribunal Administrativo del Quindío consideró que en virtud de las funciones asignadas la USPEC de conformidad con lo dispuesto los artículos 4 y 5 del Decreto 4150 de 3 de noviembre de 2011, a esa entidad le corresponde ejecutar y desarrollar las distintas obras proyectos y programas en materia de infraestructura en los distintos establecimientos penitenciarios y carcelarios del país velando por su adecuado funcionamiento, gestionando y operando los distintos suministros de bienes y la prestación de los servicios que ellos requieran.

Señaló que pese a que la USPEC manifestó haber realizado algunas actividades para minimizar las filtraciones existentes, la visita de inspección reveló que las instalaciones del área de sanidad de la Reclusión de Mujeres de Armenia presenta serias falencias en su estructura lo que se erige en la vulneración de los derechos colectivos invocados, situación de la que tuvo conocimiento esa autoridad al menos desde el año 2015, sin que se hubieran adoptado las medidas tendientes a mitigar las afectaciones que persisten en la actualidad, por lo que era forzoso acceder a las pretensiones de la demanda.

1.6. Recursos de apelación

La Sala procede a realizar un resumen de los argumentos expuestos en la impugnación presentada por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la USPEC⁷ contra el fallo proferido el 19 de julio de 2017 por Tribunal Administrativo del Quindío⁸.

1.6.1 El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica encargo de la **USPEC**, actuando por conducto de apoderado especial, consideró que ya ha gestionado las apropiaciones presupuestales necesarias para mitigar los problemas de infraestructura de la Reclusión de Mujeres de Armenia y, en conjunto con la Directora de ese establecimiento, priorizó algunas obras, entre las que se encuentran: i) *sanidad, consultorio médico y enfermería /arreglo cielo Raso*; ii) *arreglo piso rancho, bodega y escalera*; iii) *Baños comunales/patio 1*; iv) *celdas comunales /patio 1*; v) *patio sindicadas –filtración y humedales (sic) en baños comunales /patio 1*; vi) *construcción garita No. 3* y vii) *Mantenimiento eléctrico*.

Indicó que las mencionadas obras están sometidas al proceso de licitación pública núm. 08, el cual está publicado en la página SECOP y, según el cronograma establecido, será adjudicado a finales del mes de septiembre de 2017, adicional a lo cual manifestó que la USPEC está sometida a las normas que regulan la contratación estatal, motivo por el cual estima que ha estado comprometida con las necesidades de los establecimientos penitenciarios y carcelarios a nivel nacional y mitigar las falencias de infraestructura.

Adujo que al INPEC le asiste al obligación de determinar las necesidades en materia de infraestructura, bienes y servicios para cumplir con sus objetivos y funciones, y requerir su suministro a la USPEC de conformidad con lo dispuesto en el numeral 16 del artículo 2 del Decreto Ley 4151 de 3 de noviembre de 2011⁹, motivo por el cual la Dirección de Infraestructura de la USPEC lleva a cabo visitas para verificar con los directores de los establecimientos las áreas más urgentes por entender y proyecta la definición de los criterios de priorización para las

⁷ Cfr. folios 236 a 247 del expediente.

⁸Cfr. providencia obrante a folios 221 a 231 del expediente.

⁹ Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC y se dictan otras disposiciones

intervenciones en materia de mantenimiento y adecuación así como la generación de cupos.

Afirmó que la USPEC presentó el anteproyecto de presupuesto ante el ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, de acuerdo con las metas presupuestales y el marco de gastos se establecen unos límites de gastos para cada sector y sus respectivas entidades, situación que no permite atender la totalidad de las necesidades que tienen todas ellas; por lo tanto, es necesaria la vinculación de las precitadas autoridades al presente asunto como quiera que sin el presupuesto respectivo no es posible ejecutar las obras ordenadas.

Finalmente, solicitó que se revoque el numeral segundo de la sentencia impugnada debido a que la USPEC ha gestionado los recursos económicos para adelantar las obras de infraestructura priorizadas por el INPEC y que las obras a que hace referencia este medio de control –al igual que otras más – se efectuaran con la contratación que se desprenda de la licitación pública núm. 008 de 2017 cuya adjudicación se llevaría a cabo en el mes de septiembre de 2017.

1.7. Actuaciones en segunda instancia

El Despacho sustanciador, mediante auto de 25 de enero de 2018¹⁰, admitió el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la USPEC contra la sentencia de 19 de julio de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío.

Posteriormente, el Despacho sustanciador, por auto de 1º de marzo de 2018¹¹, ordenó correr traslado a las partes para que, en el término de diez (10) días, presentaran sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que, si lo consideraba pertinente, rindiera concepto.

1.7.1. Alegatos de conclusión

La Sala observa que en esta instancia procesal, allegaron alegatos de conclusión la **demandante**, la **USPEC** y el **INPEC**.

1.7.1.1. La **USPEC**¹², mediante apoderado especial, reiteró los argumentos planteados en la contestación de la demanda, agregando que en virtud de la licitación pública núm. 24 de 2017, se asignó la suma de seiscientos cuarenta y ocho millones de pesos (\$648.000.000) para mitigar las falencias de infraestructura que presenta la Reclusión de Mujeres de Armenia, contrato que fue adjudica al Consorcio Nacional de Cárceles el 27 de diciembre de 2017, respecto a lo cual señaló que el contratista ya suscribió el acta de inicio de las obras.

Concluyó su intervención, solicitando que se nieguen las pretensiones de la demanda y, en su lugar, se declaren probadas las excepciones y argumentos de defensa esgrimidos por la USPEC.

1.7.1.2. La Defensora Pública Blanca Lucelly Aguirre Dávila¹³, adujo que a pesar de las manifestaciones realizadas por las autoridades demandadas, lo cierto es que hasta la fecha de presentación de los alegatos de conclusión la USPEC no

¹⁰ Cfr. folio 265 del expediente.

¹¹ Cfr. folio 271 del expediente.

¹² Cfr. folios 277 a 284 del expediente.

¹³ Cfr. folios 305 a 308 del cuaderno principal del expediente.

ha adelantado las obras que se requieren en la Reclusión de Mujeres de Armenia, situación que es corroborada por la Dirección de ese establecimiento, razón por la cual pide que se confirme la decisión proferida en primera instancia.

1.7.1.3. EI INPEC¹⁴, a través de apoderada especial, presentó sus alegatos de conclusión, en la segunda instancia, argumentando que esa entidad infirmó a la USPEC la necesidad de realizar las adecuaciones en la infraestructura requeridas en el establecimiento de reclusión de mujeres de Armenia, específicamente en el área de sanidad, tal como lo advirtió el Tribunal *a quo*, por lo que le corresponde a dicha autoridad adelantar las obras requeridas, función que le fue asignada en virtud de lo dispuesto en el artículo 4º del Decreto 4150 de 3 de noviembre de 2011¹⁵ en tanto le competen gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de los servicios y la infraestructura, y brindar el apoyo logístico y administrativo requeridos para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del INPEC.

Finalmente, solicitó que se tenga en cuenta que el INPEC requirió a la USPEC rente a la necesidad de “[...] *arreglo de humedales, pintura de techo y paredes del consultorio médico, enfermería y del hall que se encuentra al lado del caso [...]*”, esto en el evento que se confirme la decisión adoptada en primera instancia.

1.7.2. Concepto del Ministerio Público

El Procurador Cuarto Delegado ante esta Corporación¹⁶, rindió su concepto indicando que la parte demandante demostró que el **Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC** y la **Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC** incurrieron en una conducta omisiva al abstenerse de realizar las obras para solucionar los problemas de humedad del área de Sanidad del Reclusorio de Mujeres de Armenia, a pesar de que fueron informados oportunamente de la existencia de la amenaza; adicionalmente, consideró que el hecho de que la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC haya celebrado un contrato de obra el 27 de diciembre de 2017 relacionado con las reparaciones que deben surtirse en la infraestructura antes mencionada, no se encuentra acreditado que se hayan efectuado las reparaciones correspondientes y que la situación se haya superado, motivo por el cual considera que la sentencia proferida en primera instancia debe ser confirmada.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia de la sala

Vistos: i) el artículo 16 de la Ley 472¹⁷ de 5 de agosto de 1998; ii) el artículo 13 del Acuerdo 58 de 15 de septiembre de 1999, modificado por el artículo 1 del Acuerdo 55 de 5 de agosto de 2003¹⁸ y iii) el artículo 150 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011¹⁹, modificado por el artículo 615 de la Ley 1564 de 12 de julio de 2012²⁰, esta Sección es competente para conocer, en segunda instancia, de los recursos

¹⁴ Cfr. folios 314 y 315 del expediente.

¹⁵ Por el cual se crea la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - SPC, se determina su objeto y estructura.

¹⁶ Cfr. folios 298 y 299 del expediente.

¹⁷ “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.

¹⁸ “Por medio del cual se modifica el reglamento del Consejo de Estado”:

¹⁹ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

²⁰ Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones

de apelación que se presenten contra las sentencias proferidas en primera instancia por los tribunales administrativos, en el trámite de las acciones populares.

Agotados los trámites inherentes a la acción popular de que trata este asunto y sin que se observe causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado, la Sala procede a emitir el fallo correspondiente.

2.2. Marco normativo y jurisprudencial de la acción popular

El artículo 88 de la Constitución Política dispone que las acciones populares son un mecanismo de protección “[...] de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella [...]” (Destacado de la Sala).

En desarrollo de la norma constitucional, el legislador expidió la Ley 472 que en su artículo 2º define las acciones populares como “[...] los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos [...]” que se ejercen para “[...] evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible [...]”.

Esta acción busca que la comunidad pueda disponer de un mecanismo judicial para la protección efectiva, de forma rápida y sencilla, de los derechos colectivos cuya amenaza o vulneración debe necesariamente probarse para la procedencia del amparo.

Conforme con lo anterior, los supuestos sustanciales para que proceda el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos son: i) una acción u omisión de la parte demandada; ii) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, y iii) la relación o nexo de causalidad entre la acción u omisión y la afectación de los derechos e intereses.

Sobre el particular, la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia de 28 de marzo de 2014, explicó lo siguiente:

[...]

*Acorde con el inciso 2 del artículo 3 de la Ley 472 de 1998, el objeto de la acción popular radica en **evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando ello fuere posible.***

*Por su parte, el artículo 9 de la misma disposición prevé que tal instrumento procede contra toda **acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares***

[...] *Esta Corporación ha recalcado que además de que se presente a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; peligro o amenaza que no es en modo alguno la que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana, sino también c) la existencia de la relación de causalidad entre la acción, la omisión, y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses [...]*

Cabe anotar que las acciones populares tienen carácter restitutorio, es decir, buscan, cuando ello fuere posible, volver las cosas al estado anterior a la violación del derecho, toda vez que su objeto radica en proteger de manera efectiva el interés colectivo, razón por la cual corresponde al juez determinar si es posible dicho restablecimiento, porque de no serlo procede una indemnización, teniendo claro que la acción popular no persigue un beneficio pecuniario [...] Dentro de este contexto la acción popular se encuentra vinculada estrechamente con el principio de solidaridad consagrado en la Constitución Política, esto es, que constituye un mecanismo por medio del cual los ciudadanos intervienen en las decisiones que los afectan para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado [...] Otra de las características de la acción popular es la relacionada con la autonomía del instrumento judicial.

En efecto, esta Sección ha indicado que esta acción constitucional es autónoma y principal, no es viable que se formulen reparos para su ejercicio, diferentes a los que corresponden a las reglas procesales propias para su admisibilidad (artículo 18 ley 472 de 1998); por consiguiente, no resulta viable, ni legítimo, que se haga pender la admisión de la acción popular de la procedencia o no de otras acciones principales o subsidiarias, por cuanto la acción popular tiene como objetivo específico y puntal el proteger a los derechos o intereses colectivos invocados con la demanda [...] Es de resaltar que la acción popular puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica. Empero, ha destacado la Sala que quien concurre al litigio después de haberse promovido la acción popular por diferente persona, sólo puede acogerse al proceso dentro de los términos en que ésta presenta la demanda, es decir, no le es dable al tercero extenderse en la materia discutida, los móviles o las consecuencias del proceso, puesto que es el actor quien en la demanda, fija el litigio [...] la Sala encuentra el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, el cual permite el decreto de medidas cautelares de oficio o a petición de parte, antes de notificada la demanda o en cualquier estado del proceso, con el propósito de prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiese causado. Aunado a ello, el artículo 26 ibídem, señala que contra el auto que ordena dichas medidas proceden los recursos de reposición y apelación, los cuales deben ser concedidos en el efecto devolutivo... Los intereses colectivos suponen la restitución de derechos cuyo titular es un grupo indeterminado de personas [...]”²¹ (Destacado de la Sala).

La Sala resalta que conforme a los artículos 1, 2, 4 y 9 de la citada Ley 472, se infiere que la acción popular se caracteriza porque: i) está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia; ii) su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible; iii) es una acción pública, esto es, como mecanismo propio de la democracia participativa, puede ser ejercida por “*toda persona*” y, además, para afianzar pedagógicamente un sistema de control social, se señalan expresamente como titulares de esta acción las organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los personeros y los servidores públicos; iv) es una acción autónoma y principal; v) no tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria; y, finalmente, vi) no ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en consecuencia,

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, providencia de 28 de marzo de 2014, Radicación núm. 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP).

cuando con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o interés colectivo se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al Legislador, habrá de acudir a las acciones pertinentes.

Finalmente, es importante resaltar que la lesión o puesta en peligro de los derechos colectivos debe estar debidamente probada, según lo dispone el artículo 30 de la Ley 472 y que corresponde al actor popular la carga de acreditar y probar los hechos que sustentan las pretensiones de la demanda.

2.3. Planteamiento del problema jurídico

De acuerdo con el análisis fáctico y normativo previamente efectuado, la Sala deberá determinar si la infraestructura del área de sanidad de la Reclusión de Mujeres de Armenia permite la prestación del servicio de salud a las personas privadas de libertad, en condiciones de higiene y salubridad, siendo procedente la adopción de medidas para la protección de los derechos colectivos invocados por la parte demandante tal como lo determinó el Tribunal *a quo*; o si, por el contrario, la decisión proferida en primera instancia no se acompaña con los elementos probatorios obrantes en el expediente, descartando la vulneración de los bienes jurídicos colectivos presuntamente conculcados.

2.5. Caso concreto

Para efectos de abordar el estudio del caso, la Sala procederá a estudiar el marco normativo y jurisprudencial de los derechos colectivos en el siguiente orden: i) del derecho ambiental como garantía del goce al ambiente sano; ii) de la salubridad pública como derecho colectivo; iii) del derecho al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; iv) del derecho a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles y, finalmente iv) se procederá a resolver el problema jurídico.

2.5.1. Marco normativo y jurisprudencial del derecho ambiental como garantía del goce al ambiente sano

En el orden internacional²² existen una serie de instrumentos normativos que hacen parte del derecho ambiental que tienen por objeto proteger el ambiente y los recursos naturales, del cual se destaca la Declaración de Rio de Janeiro, adoptada el 14 de junio de 1992, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y como se establece en su preámbulo, tiene como objetivo de establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas y procurando alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial.

Estos principios se aplican en el ordenamiento jurídico colombiano, por un lado, por virtud de lo dispuesto en el artículo 9º de la Constitución Política y, por el otro,

²² Sobre este aspecto ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés. Bogotá D.C., 18 de mayo de 2017, Radicación nro. 13001-23-31-000-2011-00315-01(AC). Actor: David Leonardo Sandoval. Demandado: Presidencia de la República y otros.

debido a que el Estado Colombiano los hizo vinculante por virtud de lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 1º de la Ley 93 de 22 de diciembre de 1993²³.

En efecto, el artículo 1º *ibídem* sobre los principios generales ambientales dispone que “[...] *La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios:*

1. El proceso económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre medio ambiente y desarrollo [...]”.

Ahora bien, en el ordenamiento jurídico interno, el medio ambiente está amparado por lo que la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional²⁴ ha denominado la “*Constitución Ecológica*”, esto es, el conjunto de disposiciones contenidas en la Carta Política que fijan los supuestos con fundamento en los cuales debe regularse la interacción entre la sociedad y la naturaleza, con miras a proteger el medio ambiente.

Sobre el particular hay más de 30 disposiciones Constitucionales que desarrollan la materia, entre las cuales se destacan los artículos 8º, 58, 79, 80 y 95 que prevén: i) la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas naturales de la Nación; ii) la función ecológica de la propiedad; iii) el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservando las áreas de especial importancia ecológica y fomentando la educación para el logro de estos fines; y iv) el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Así como de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Estos preceptos previamente referidos concentran los atributos principales en relación con el medio ambiente que se manifiestan en otros artículos constitucionales, de ahí que el análisis de este bien jurídico superior se efectúe desde tres perspectivas (i) como un derecho de las personas, (ii) un servicio público y, (iii) un principio que permea el ordenamiento jurídico en su integridad, dado que asigna facultades e impone compromisos a las autoridades así como a los particulares, en aras de su protección adquiriendo, de esa forma, un carácter de objetivo social.

Acerca de del medio ambiente sano como derecho colectivo, la Corte Constitucional²⁵ ha resaltado su importancia “*ya que los derechos colectivos y del ambiente no sólo se le deben a toda la humanidad, en cuanto son protegidos por el interés universal, y por ello están encuadrados dentro de los llamados derechos humanos de ‘tercera generación’, sino que se le deben incluso a las generaciones que están por nacer”, toda vez que “la humanidad del futuro tiene derecho a que*

²³ “Por medio del cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones”

²⁴ Corte Constitucional. Sentencias T-411 de 1992, Actor: José Felipe Tello Varón, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-523 de 1994, Actores: María de Jesús Medina Pérez y Otros M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-126 de 1998, Actores: Luis Fernando Macías Gómez y Luis Roberto Wiesner Morales M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-431 de 2000, Actor: Julio César Rodas Monsalve, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

²⁵ H. Corte Constitucional, Sentencia C-699/15. Referencia: Expediente D-10610. Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 53, 54 (parcial) y 55 (parcial) de la Ley 13 de 1990 “Por la cual se dicta el Estatuto General de Pesca”. Demandante: Diego López Medina. Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera, 18 de octubre de 2017.

se le conserve, el planeta desde hoy, en un ambiente adecuado a la dignidad del hombre como sujeto universal del derecho".

El marco legal en materia ambiental encuentra sus mediatos orígenes en la Ley 23 de 19 de diciembre de 1973²⁶ y en el Decreto 2811 de 18 de diciembre de 1974²⁷, cuyos artículos 1° y 2°, dictan que el medio ambiente es un patrimonio común cuya preservación y manejo es una obligación exigible al Estado y a los particulares y precisan que el Código de Recursos Naturales y Protección al Medio Ambiente tiene por objeto, entre otros aspectos, la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, previniendo y controlando los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos y regular la conducta humana en sus dimensiones individual o colectiva así como la actividad de la administración en lo que se refiere a las relaciones que emanan del aprovechamiento y conservaciones del medio ambiente.

Más recientemente, la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993, "*Por medio del cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones*", prevé los principios que la política ambiental debe seguir, haciendo remisión específica a los postulados universales y de desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Adicionalmente, procura la protección de la biodiversidad en Colombia como patrimonio nacional y de interés de la humanidad, el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza, resaltando que la formulación de políticas ambientales debe tener en cuenta el resultado del proceso de investigación científica, sin perjuicio de la aplicación del principio de precaución.

2.5.2. La salubridad pública como derecho colectivo

Para efectos del estudio del derecho e interés colectivo a la salubridad pública, la Sala analizará, en primer orden, el marco internacional, en segundo orden, el marco constitucional, en tercer orden, el marco legal y, en cuarto orden, el marco jurisprudencial en torno ese bien jurídico.

2.5.2.1. Marco internacional

El artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, señala que "*[...] toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad [...]*".

La Organización Mundial de la Salud –en adelante OMS- es la institución de mayor relevante entre los organismos de las Naciones Unidas, en lo que se refiere a la creación de acuerdos internacionales en materia de salud, precisamente la

²⁶ Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones.

²⁷ Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

Constitución de ese organismo señala, entre sus principios, que “[...] *El goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social [...]*”.

A su turno, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)²⁸ y que complementa el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁹, prevé “[...] *el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental [...]*”. Pacto que, además, señala las obligaciones a cargo de los Gobiernos orientadas a reducir la mortalidad infantil, promover el sano desarrollo de los niños, mejorar la higiene del trabajo y del medio ambiente, prevenir y tratar enfermedades y crear condiciones que aseguren a todas las personas la asistencia y los servicios médicos en caso de enfermedad.

La garantía del derecho a la salud necesita que los Estados acaten unas obligaciones mínimas, relacionadas con que los bienes y servicios de salud estén disponibles en calidad y cantidad suficiente, permitiendo su acceso público. Sobre el particular se destaca la Observación General 14 del Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, según la cual los el derecho a la salud abarca los siguientes elementos esenciales e interrelacionados:

“[...]”

a) *Disponibilidad. Cada Estado Parte deberá contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de la salud, así como de programas. La naturaleza precisa de los establecimientos, bienes y servicios dependerá de diversos factores, en particular el nivel de desarrollo del Estado Parte. Con todo, esos servicios incluirán los factores determinantes básicos de la salud, como agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas, hospitales, clínicas y demás establecimientos relacionados con la salud, personal médico y profesional capacitado y bien remunerado habida cuenta de las condiciones que existen en el país, así como los medicamentos esenciales definidos en el Programa de Acción sobre medicamentos esenciales de la OMS.*

b) *Accesibilidad. Los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:*

i) *No discriminación: los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles, de hecho y de derecho, a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos.*

ii) *Accesibilidad física: los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance geográfico de todos los sectores de la población, en especial los grupos vulnerables o marginados, como las minorías étnicas y poblaciones indígenas, las mujeres, los niños, los adolescentes, las personas mayores, las personas con discapacidades y las personas con VIH/SIDA. La accesibilidad también implica que los servicios médicos y los factores determinantes básicos de la salud, como el agua limpia potable y*

²⁸ Fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200A (XXI), de 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 3 de enero de 1976.

²⁹ Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

los servicios sanitarios adecuados, se encuentran a una distancia geográfica razonable, incluso en lo que se refiere a las zonas rurales. Además, la accesibilidad comprende el acceso adecuado a los edificios para las personas con discapacidades.

iii) Accesibilidad económica (asequibilidad): los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance de todos. Los pagos por servicios de atención de la salud y servicios relacionados con los factores determinantes básicos de la salud deberán basarse en el principio de la equidad, a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos. La equidad exige que sobre los hogares más pobres no recaiga una carga desproporcionada, en lo que se refiere a los gastos de salud, en comparación con los hogares más ricos.

iv) Acceso a la información: ese acceso comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información e ideas acerca de las cuestiones relacionadas con la salud. Con todo, el acceso a la información no debe menoscabar el derecho de que los datos personales relativos a la salud sean tratados con confidencialidad.

c) Aceptabilidad. Todos los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados, es decir respetuosos de la cultura de las personas, las minorías, los pueblos y las comunidades, a la par que sensibles a los requisitos del género y el ciclo de vida, y deberán estar concebidos para respetar la confidencialidad y mejorar el estado de salud de las personas de que se trate.

d) Calidad. Además de aceptables desde el punto de vista cultural, los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser también apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad. Ello requiere, entre otras cosas, personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas.

[...]

En este sentido, el ordenamiento jurídico internacional relacionado con la salubridad pública ha establecido un estándar mínimo de protección a este derecho colectivo que se ha plasmado en distintos enfoques especialmente tratándose de sujetos de especial protección por su condición de vulnerabilidad, lo cual necesariamente ha permeado la normativa Colombiana a nivel constitucional y legal como a continuación se expone.

2.5.2.2. Marco constitucional

Al Estado Colombiano le asiste la obligación de asegurar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, al tiempo que a los habitantes les corresponde procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 Constitucional.

El bienestar general contiene responsabilidades compartidas entre el Estado y los ciudadanos, sobre el primero el artículo 366 Constitucional prevé que el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes es uno de los fines del

Estado, motivo por el cual señala que la solución de las necesidades insatisfechas en materia de salud es un objetivo prioritario de las autoridades estatales.

En cuanto a los ciudadanos se debe destacar que tienen el deber de obrar conforme al principio de solidaridad, reaccionando con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas en los términos del numeral 2 del artículo 95 de la Carta Política.

Finalmente, en desarrollo de esa responsabilidad que atañe a los particulares en materia de salubridad pública, el artículo 78 *ibídem* prevé que los productores de bienes y servicios que atenten contra la salud y la seguridad de los consumidores son responsables por los daños que causen.

2.5.2.3. Marco legal

A través de la Ley 9 de 24 de enero de 1979³⁰, el Gobierno Nacional adoptó medidas sanitarias alrededor de: i) el control de los usos de aguas; ii) el manejo de residuos líquidos, sólidos, excretas, emisiones atmosféricas; iii) suministro de agua; iv) salud ocupacional; v) saneamiento de edificaciones; vi) alimentos; v) drogas, medicamentos, cosméticos y similares; vi) vigilancia y control epidemiológico; vii) desastres; viii) defunciones, traslado de cadáveres, inhumanación y exhumanación, trasplante y control de especímenes; ix) artículos de uso doméstico; x) vigilancia y control; y xi) derechos y deberes relativos a la salud.

A su turno el artículo 32 de la Ley 1222 de 9 de enero de 2007³¹ define la salud pública como “[...] *el conjunto de políticas que buscan garantizar de una manera integrada, la salud de la población por medio de acciones de salubridad dirigidas tanto de manera individual como colectiva, ya que sus resultados se constituyen en indicadores de las condiciones de vida, bienestar y desarrollo del país. Dichas acciones se realizarán bajo la rectoría del Estado y deberán promover la participación responsable de todos los sectores de la comunidad [...]*”.

La salud pública también se encuentra contenida en el numeral 4 del artículo 6º de la Ley 1801 de 2016³², como una categoría jurídica de convivencia según la cual se trata de la responsabilidad que le asiste al Estado y a la ciudadanía frente a la protección de la salud como un derecho de diferentes connotaciones; a saber: individual, colectivo y comunitario, cuyo desarrollo se basa en las condiciones de bienestar y calidad de vida.

2.5.2.4. Marco jurisprudencial

En este punto es necesario aclarar que la jurisprudencia constitucional y de lo contencioso administrativo han utilizado las expresiones “*salubridad pública*” y “*salud pública*”, a manera de sinónimos, incluso se ha arribado al concepto de salud humana como lo veremos a continuación.

La H. Corte Constitucional en sentencia T-579 de 2015 cita la providencia proferida por la Sección Primera de esta Corporación el 3 de septiembre de 2009, dentro del proceso con número de radicación 850012331000200040224401, que plasma la definición de salubridad pública en los siguientes términos:

³⁰ “Por la cual se dictan Medidas Sanitarias”.

³¹ “Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”.

³² “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”.

[...]

2.5.4. El Consejo de Estado ha definido la salubridad pública como ‘la garantía de la salud de los ciudadanos’ e implica ‘obligaciones que tiene el Estado de garantizar las 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’

[...].”

El precitado criterio jurisprudencial fue reiterado por la Corte Constitucional en sentencia **C-225 de 2017**, oportunidad en la que se analizó la constitucionalidad de la Ley 1801, norma que, como se estudió previamente, contiene el concepto de “salud pública” haciendo referencia al desarrollo de la calidad de vida de los habitantes del país:

[...]

39. Frente a este panorama, **resulta necesario precisar el concepto de salubridad o salud pública, entendidas como expresiones sinónimas**. Así, la salubridad pública puede ser definida como una serie de condiciones sanitarias, tanto químicas, como relativas a la organización y disposición del espacio, necesarias para la protección de la vida, salud e integridad física del ser humano, así como de las especies animales y vegetales presentes en el ecosistema. Esta definición parte de entender que los problemas de salubridad pública no sólo afectan al ser humano directamente, sino que la afectación que genera en especies animales y vegetales, en sí misma problemática, también conduce indirectamente a la afectación del ser humano por vía alimentaria o cualquier otra forma de transmisión, al reconocer la interdependencia mutua.

40. De esta manera, la cobertura, prestación eficiente y de calidad de servicios públicos tales como el agua potable, alcantarillado, de recolección y adecuado tratamiento de basuras, con y sin riesgo biológico, está directamente relacionada con la creación y mantenimiento de condiciones de salud o salubridad públicas. También son instrumentos de salubridad pública, las actividades como el control de medicamentos, de determinación y verificación del cumplimiento de medidas sanitarias en la producción, almacenamiento y comercialización de alimentos y en el depósito o emisión de sustancias contaminantes al aire, al agua y al suelo. Así, la protección de la salubridad o salud públicas implica la prohibición y sanción de ciertos comportamientos, pero también una actividad prestacional por parte del Estado, por ejemplo, en cuanto a la disposición de la infraestructura y servicio público necesarios para crear condiciones adecuadas de sanidad.

[...].” (Destacado de la Sala).

Por su parte, la Sección Tercera, Subsección C, del Consejo de Estado, en sentencia de 26 de noviembre de 2013, rad. 25000-23-24-000-2011-00227-01(AP), señaló lo siguiente:

“[...] los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas se pueden garantizar desde una perspectiva de abstención (negativa o de impedir una conducta) o de promoción (activa o de realización de un comportamiento) en aras de asegurar las condiciones esenciales de salud pública y de tranquilidad que permitan la vida en comunidad y, por consiguiente, faciliten la convivencia pacífica entre los miembros de la sociedad [...]” (destaca la Sala)

Sobre el mencionado derecho colectivo la misma Sección construyó un concepto mediante sentencia de 13 de mayo de 2004, expediente con número de radicación 25000-23-25-000-2002-02788-01(AP), así:

“[...]”

“En lo que respecta al derecho colectivo relacionado a la 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. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha afirmado:

*“Las restricciones a las libertades ciudadanas encuentran fundamento en el concepto de orden público, entendiéndolo por tal, las **condiciones mínimas de seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad que deben existir en el seno de la comunidad para garantizar el normal desarrollo de la vida en sociedad.** Para que estas condiciones mínimas se cumplan es necesario, por parte del Estado, a través de las respectivas autoridades, adelantar una labor preventiva que las haga efectivas: la seguridad, con la prevención permanente de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas; la tranquilidad, con la prevención de los desórdenes en general, ya se trate de lugares públicos o privados; **la salubridad, con la prevención de factores patológicos que pongan en riesgo la vida, la salud o la integridad física de los ciudadanos;** la moralidad, con la prevención de manifestaciones externas de conducta que no se ajusten a ciertos principios mínimos de respeto entre las personas y que, en algunos casos, se encuentran expresamente prohibidas por la ley³³”*

“La salubridad y seguridad públicas son derechos colectivos y, por tanto, se deben proteger a través de las acciones populares. Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos”.

[...]” (resalta la Sala).

Ahora bien, la relevancia del derecho colectivo a la seguridad y salubridad pública ha sido analizada por la Sección Primera de esta Corporación³⁴ en los siguientes términos:

“[...]”

³³ Corte Constitucional, Sentencia T-066 de 1995.

³⁴ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala, quince (15) de mayo de dos mil catorce (2014) Radicación Número: 25000 23 24 000 2010 00609 01(Ap) Actor: Hermann Gustavo Garrido Prada Y Otros Demandado: Instituto Nacional De Vigilancia De Medicamentos Y Alimentos – Invima, Red Bull Colombia Sas Y Ministerio De Salud, criterio reiterado por esta Sala de Decisión Radicación nro: 2013-00013-01(AP), Consejero ponente: Doctor Roberto Augusto Serrato Valdés.

La trascendencia social de los conceptos de seguridad y salubridad pública y del derecho colectivo que fundamentan ha llevado a esta Sala de Decisión a sostener que:

*“(…) constituyen **las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad.** Su contenido general implica, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos. 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.”³⁵*

Por ende, dada la amplitud de su radio de acción, como ha sido subrayado por esta Corporación, el derecho colectivo a la salubridad pública “se puede garantizar desde una perspectiva de abstención (negativa o de impedir una conducta) o de promoción (activa o de realización de un comportamiento) en aras de asegurar las condiciones esenciales de salud pública”³⁶. En consecuencia, es claro para la Sala que su vulneración también puede desprenderse tanto de una actitud activa (actuaciones, reglamentos, contratos, etc.), como pasiva (omisión administrativa) de parte de las autoridades responsables de su guarda y realización efectiva”.

En tal escenario, de la recopilación jurisprudencial en referencia la Sala resalta que: i), no existe distinción entre los conceptos de “salud pública” y “salubridad pública” de hecho se han entendido como sinónimos; ii) este derecho colectivo se encuentra íntimamente relacionado con la conservación del orden público y la garantía del bienestar de la comunidad; iii) esto mediante la adopción de medidas tendientes a evitar su alteración.

2.5.3. El derecho al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.

De acuerdo con lo previsto en los artículos 365 de la Constitución Política y 5^o, numeral 5.1 de la Ley 142 de 11 de julio 1994³⁷, el acceso a una infraestructura de servicios públicos es inherente a la finalidad social del Estado, razón por la cual debe garantizarse el acceso a una infraestructura de servicios adecuada para la satisfacción de las necesidades básicas de la comunidad

Acerca de este bien jurídico de carácter colectivo la jurisprudencia lo ha entendido como aquella prerrogativa según la cual la comunidad puede acceder a instalaciones y organizaciones que procuren la salud, esto es, que se las construcciones y edificaciones estén adaptadas de tal forma que eviten a las personas contraer enfermedades o, que se generen focos de contaminación o epidemias que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria, ello

³⁵ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 5 de octubre de 2009, Rad. No. 19001-23-31-000-2005-00067-01.C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

³⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 26 de noviembre de 2013, Rad. No. 25000-23-24-000-2011-00227-01(AP). C.P.: Enrique Gil Botero.

³⁷ Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

también incluye los elementos y servicios que se estimen indispensables para la creación y funcionamiento adecuado de la gestión de la salubridad pública. Esta Corporación³⁸ ha fijado dicho criterio en los siguientes términos:

“[...]”

El derecho o interés colectivo al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, detenta un origen constitucional, pues en el artículo 88 alusivo a las acciones populares se indica el de la “salubridad” como derecho susceptible de protección a través de esta acción constitucional. Así mismo, en la lista enunciativa de derechos e intereses colectivos susceptibles de amparo a través de este instrumento, contenida en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, se consagra de manera textual en su literal h.

“Este derecho comprendido en su dimensión colectiva, debe entenderse como la posibilidad que tiene la comunidad de acceder a instalaciones y organizaciones que velen por o garanticen su salud. En este orden de ideas, puede pensarse en la estructura sanitaria y en especial hospitalaria, como típica manifestación del mismo.

“Sobre el concepto de “salubridad pública” ha sostenido esta Sección de manera coincidente con la Corte Constitucional:

“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. De esta manera, se puede concluir que la salubridad y seguridad públicas son derechos colectivos y, por tanto, se deben proteger a través de las acciones populares. Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos. 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”³⁹.

“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.

³⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 19 de abril de 2007, expediente No. 54001-23-31-000-2003-00266-01(AP), M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

³⁹ Consejo de Estado, Sección tercera, Sentencia de 15 de julio de 2004. AP 1834. Consejero Ponente: Germán Rodríguez Villamizar.

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.⁴⁰

“Se observa así, que este específico derecho o interés colectivo no puede confundirse con la salud de la comunidad, toda vez que se refiere más bien a la posibilidad de esta de acceder a infraestructuras que sirvan para protegerla. Se verifica entonces una relación comunidad - bienes y/o comunidad - organización; de tal modo que solo se constatará la afectación a este derecho o interés colectivo, cuando se logre demostrar la imposibilidad de acceso a una infraestructura de servicios determinada; se insiste no es el acceso a los servicios, sino a la infraestructura de estos.

“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 acceder a infraestructuras de servicios.

“Finalmente, vale la pena relieves que algunos servicios públicos domiciliarios pueden encontrar relación con este derecho; baste pensar para ejemplificar esta afirmación en las necesidades que la comunidad tiene de acceder a infraestructuras de agua potable, alcantarillado o aseo, obteniendo de esta manera una respuesta positiva frente a sus requerimientos de salud y evitando enfermedades”.

[...]

2.5.4. El derecho a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles.

La gestión del riesgo de desastres está definida en la Ley 1523 de 24 de abril de 2012⁴¹ como “[...] un proceso social orientado a la formulación, **ejecución**, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible”.

La relevancia de la actividad preventiva en el Estado Social de Derecho tiene sustento en que el bienestar social debe lograrse a través del despliegue de conductas que mitiguen las trasgresiones o amenazas de los bienes jurídicos superiores de las personas, es por tal motivo que las entidades públicas tiene la obligación de construir un modelo que provea de esas medidas que permitan anticipar los riesgos propios a las circunstancias en que se desarrollan las

⁴⁰ 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.

⁴¹ Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

actividades sociales, con miras a reducir la probabilidad de materialización de desastres.

Es tal escenario, el derecho a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsible, le encarga al Estado el deber de proveer a los habitantes de los mecanismos e instrumentos para que aquellos hechos riesgosos puedan ser controlados de manera eficiente y eficaz, así debe verse desde la perspectiva de promoción en la que las autoridades estatales adelanten actuaciones, expidan reglamentos o celebren contratos, entre otras manifestaciones, orientadas a adoptar las medidas pertinentes, anticipándose a las calamidades.

2.6. Acervo y análisis probatorio

Visto el marco normativo y los desarrollos jurisprudenciales en la parte considerativa de esta sentencia, la Sala procede a realizar el análisis del acervo probatorio para, posteriormente, en aplicación del silogismo jurídico, concluir el caso concreto.

Del material probatorio allegado al proceso, durante la primera instancia, se destacan las siguientes pruebas:

2.6.1. La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC celebró el contrato⁴² núm. 146 de 11 de agosto de 2014 con el señor José Mario Giraldo Enciso, cuyo objeto fue “[...] *mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general en la reclusión de mujeres de armenia* [...]” y el alcance de ese objeto fue definido así: “[...] *las áreas a intervenir dentro de la Reclusión de Mujeres RM Armenia son: panadería, talleres, rancho, garitas, cubiertas, alojamiento de internas, planta eléctrica, cableado general, iluminación general, teniendo en cuenta que dentro de la obra pública a desarrollar las especificaciones técnicas son las contenidas dentro de los anexos técnicos 9A y 9B que contienen los generales de construcción de obra civil, especificaciones hidrosanitarias y especificaciones de construcción de obra eléctrica, los cuales forman parte del presente contrato y definen igualmente las actividades, alcance y obligaciones del contrato* [...]”

La Sala destaca que en el precitado contrato no se advierte que el objeto de las obras incluya el área de sanidad de la Reclusión de Mujeres de Armenia.

2.6.2. La Directora de la Reclusión de Mujeres de Armenia, el 21 de enero de 2016⁴³, puso en conocimiento de la Directora de la USPEC el deterioro en el que se encontraba la infraestructura del área de sanidad que ha aumentado con el tiempo, consistente en “[...] *el desprendimiento del techo, malos olores y falta de corriente de aire debido a la humedad allí presentada, lo que dificulta al personal de salud ejercer sus funciones* [...]”. Adicionalmente, le comunicó que debido a que la unidad odontológica presentaba daños, las internas fueron trasladadas al establecimiento de hombres, situación que ponía en riesgo su seguridad.

2.6.3. Frente a tales requerimientos, el Director de Infraestructura de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios expidió el oficio⁴⁴ de 3 de febrero de 2016, oportunidad en la que le indicó a la Directora de la Reclusión de Mujeres de Armenia que los recursos eran insuficientes para atender las necesidades de

⁴² Cfr. folios 137 a 143 del expediente.

⁴³ Cfr. folio 91 del expediente.

⁴⁴ Cfr. folio 94 del expediente.

mantenimiento y ampliación de todos los establecimientos del orden nacional, por lo que se llevó a cabo la priorización de las actividades por ejecutar, con los recursos disponibles.

2.6.4. La Directora de la Reclusión de Mujeres de Armenia, a través de oficio⁴⁵ núm. 615-RMARM-DIRE-183 de 28 de enero de 2015, le informó a la Directora de la USPEC las necesidades en materia de infraestructura de ese establecimiento, entre las cuales se encuentra “[...] *Arreglo de humedades, pintura en techo y paredes del consultor médico, de enfermería y del hall que se encuentra al lado del casino, sitio donde se recibe la atención de los abogados y las visitas de bienestar familiar [...]*”

2.6.5. La Defensoría del Pueblo Regional Quindío tramitó la queja que tuvo sustento en la visita realizada por un funcionario de esa entidad a las instalaciones de la Reclusión de Mujeres de Armenia el 17 de marzo de 2016⁴⁶ oportunidad en la que se dejó constancia de que “[...] *se encuentra en deficiente estado el área de sanidad donde se brinda la atención médica a las internas porque presenta graves problemas de humedad que ha generado la proliferación de hongos en los techos y filtraciones de agua que cae al piso, sobre los utensilios de enfermería, instrumental de odontología, camillas, mesas, sillas e incluso, está afectando al personal de sanidad, así como a los pacientes que acuden a solicitar los servicios médicos y odontológicos [...]*”

En aquella oportunidad se señalaron las actuaciones a seguir por parte de la entidad que efectuó la visita así: “[...] *oficiar a la Secretaría Municipal de Salud para que dictamine claramente el impacto ambiental y de salubridad en detrimento del personal de sanidad, pacientes y demás personas que frecuentan el área de sanidad de la Reclusión de Mujeres de Armenia y qué medidas provisionales pueden adoptarse, mientras se erradica dicha problemática [...]*”.

2.6.6. Por medio del oficio⁴⁷ núm. 201600093803 de 18 de marzo de 2016, la Defensora del Pueblo -Regional Quindío solicitó al Secretario Municipal de Salud para que se realicen las verificaciones pertinentes con el objeto de emitir un concepto técnico que precise claramente el impacto ambiental y de salubridad en detrimento del personal de sanidad, pacientes y demás personas que frecuentan el área de sanidad de la Reclusión de Mujeres de Armenia y qué medidas provisionales pueden adoptarse mientras se soluciona tal problemática.

2.6.7. A través del oficio⁴⁸ núm. 201600093789 de 18 de marzo de 2016 la Defensora del Pueblo- Regional Quindío solicitó a la Directora de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC que adelante las reparaciones locativas urgentes que se requieran para restaurar el área de sanidad de la Reclusión de Mujeres de Armenia y qué medidas provisionales adoptará esa funcionaria mientras se llevan a cabo las obras.

2.6.8. La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC le informó a la Directora de la Reclusión de Mujeres de Armenia que esa entidad realiza diferentes intervenciones en materia de infraestructura en los establecimientos penitenciarios del orden nacional y que en el caso de ocupa la atención de la Sala se pretende adelantar obras relativas la impermeabilización de la cubierta, resane y pintura de los muros, así como el suministro e instalación del cielorraso del área

⁴⁵ Cfr. folio 90 del expediente.

⁴⁶ Cfr. Folios 10 y 11 del expediente.

⁴⁷ Cfr. Folio 15 del expediente.

⁴⁸ Cfr. Folio 16 del expediente.

de sanidad según el oficio⁴⁹ núm. E-2016-014785 de 30 de marzo de 2016. Copia de este documento fue remitido⁵⁰ a la Defensoría del Pueblo Regional Quindío.

2.6.9. Los requerimientos de 18 de marzo de 2016 fueron reiterados a las autoridades respectivas mediante oficios⁵¹ del 1° de abril de 2016.

2.6.10. En virtud de dichas peticiones, la Jefe de la Oficina de Salud Pública de la Secretaría de Salud de Armenia le indicó a la Defensora del Pueblo -Regional Quindío que se llevó a cabo una visita de inspección sanitaria al establecimiento de Reclusión de Mujeres de Armenia cuyos hallazgos fueron los siguientes:

“[...]”

Área consultorio y enfermería con humedad en paredes y techos, con pintura en deterioro desprendida Observándose (sic) paredes con humedad sensible al tacto y presencia de hongos, no se observa filtración que caiga a pisos, instrumental, sillas mesas o camillas.

Área de odontología no se presenta humedades ni filtraciones que caigan al piso o a la instrumentación, este sitio se encuentra en buenas condiciones locativas y sanitarias.

En cuanto al personal que labora en el área de sanidad, odontóloga, auxiliar de odontología, enfermeras (2) y médico, no manifestaron afectación a la salud en el momento.

Se hizo requerimiento para presentar documento de plan de gestión de residuos, debido a la presencia de gran cantidad de residuos peligrosos almacenados en el sitio de almacenamiento temporal. Refirieron que desde el 1° de Febrero (sic) no cuentan con el servicio de recolección de residuos especiales por terminación del contrato

[...]”

Debido a las anteriores situaciones, la funcionaria de la Secretaría de Salud realizó requerimientos que quedaron plasmados en el acta núm. 735 de inspección sanitaria de alto riesgo y el acta núm. 323 de inspección manejo de residuos, aclarando que estos últimos son de inmediato cumplimiento y frente a lo demás se le otorgó un plazo de cumplimiento de 30 días hábiles.

2.6.11. El acta núm. 735⁵² levantada con ocasión de la visita realizada por la Secretaria de Salud de Armenia el 5 de abril de 2016 revela las falencias en infraestructura de la Reclusión de Mujeres de Armenia, a saber: i) pared y techos del consultorio médico y enfermería con humedad, huecos y pintura deterioradas; ii) no se encuentra señalización en baños, área de observación y documentos; iii) por humedades se observa pintura desprendida; iv) no se encuentran secador eléctrico o toallas desechables en consultorio médico, enfermería ni odontología; v) casillero médico en mal estado oxidado; vi) en área de sanidad no hay poceta; viii) no se llevan registros relativos a la realización de limpieza y desinfección; y ix) no hay un sitio para el almacenamiento de insumos químicos, se encuentran sobre el suelo y en la tapa del inodoro. Frente a este asunto se aclara que se

⁴⁹ Cfr. Folio 23 del expediente.

⁵⁰ Cfr. Folio 24 del expediente.

⁵¹ Cfr. Folios 17 y 18 del expediente.

⁵² Cfr. Folios 28 a 30 del expediente.

concedió un término de 30 días para subsanar las mencionadas deficiencias.

2.6.12. Conforme al Acta de Inspección a la Gestión Interna de Residuos núm. 323⁵³ de 5 de abril de 2016, la Reclusión de Mujeres de Armenia: i) no tiene conformado el grupo de gestión de residuos; ii) tampoco tiene cronograma de capacitaciones en residuos; iii) no existen planos o diagramas que especifiquen ubicación, número y tipo de recipientes en cada fuente generadora; iv) el recipiente reutilizable en el área de odontología se encuentra en mal estado (pedal dañado); v) las bolsas desechables no cumplen con el código de colores; vi) no tiene ruta establecida para el movimiento interno de residuos; vii) no hay vehículos rodantes para el transporte de residuos; viii) en el área de sanidad no disponen de traperos y las escobas se encuentran en el suelo; ix) no se cuenta con servicio de recolección, transporte, tratamiento y disposición final de residuos hospitalarios peligrosos desde el 1° de febrero de 2016; x) no se implementan normas del Manual de Bioseguridad; xi) no dispone del formulario RH1; xii) no se aplican indicadores de gestión de residuos; xiii) no se llevan a cabo auditorías e interventorías ambientales y sanitarias; y xiv) no presentan informes a las autoridades ambientales y sanitarias.

Adicional a lo expuesto se dejaron las siguientes observaciones:

“[...]

4.1 Aplica la segregación en la fuente:

- *Consultorio médico se encuentra empaques de medicamento en recipiente verde con bolsa gris.*
- *Enfermería: recipiente rojo para vidrio con residuos biosanitarios con guantes, jeringa con agujas, aplicado empaques de jeringa, gasas, algodones y no se realizan destrucción de etiquetas. En este sirio no se encuentra recipiente para cortopunzantes apropiado, se encuentra un galón donde generan toda la jeringa ni separando aguja de embulo (sic), ni capuchones.*
- *Odontología: mala segregación encontrando cajas de medicamentos no destruidas.*

4.4 (sic) En área de consultorio médico, odontología y enfermería no se sigue código de colores encontrando recipiente verde con bolsa gris, recipiente rojo con bolsa gris y recipiente azul con bolsa gris en odontología este último (sic)

4.5 Los recipientes para cortopunzantes encontrados en odontología y enfermería no cumplen su función, encontrando un galón el cual no sirve para separar agua de embulo (sic), a lo cual generan toda la jeringa a este recipiente.

7.2. (sic) cuarto de residuos central sin barrera en puerta ni rejilla de ventilación, no se encuentra señalizado y malas condiciones de aseo, no tiene punto de agua ni sifón.

[...]

2.6.13. El 6 de abril de 2016, la Secretaría de Salud de Armenia verificó las condiciones requeridas de inmediato cumplimiento respecto de la presencia de residuos peligrosos, factor de riesgo que fue mitigado quedando pendientes las

⁵³ Cfr. Folios 31 a 33 del expediente.

demás labores según lo señalado en el oficio⁵⁴ núm. 201600155683 de 13 de abril de 2016.

2.6.14. Según el acta de visita núm. 214⁵⁵ del 6 de abril de 2016, la Secretaría de Salud de Armenia manifestó las siguientes observaciones:

“[...]

Se realiza visita para verificar condiciones de riesgo encontrada el día 5/04/2016 por el almacenamiento de varias semanas de residuos (biosanitarios, cortopunzantes) peligrosos, donde se puede observar que con dineros propios realizaron pago de recolección con la empresa RH S.A.S. del día 6/04/2016 con hora 10:05 a.m. vía baloto, por parte de esta Secretaría se realizó llamada al celular 3176471463 de RH S.A.S., donde manifiestan que en transcurso del día se haría la recolección de los residuos.

También se realiza recorrido por la enfermería, consultorio y odontología donde se pudo observar que ya compraron bolsas rojas y verdes, recipientes para cortopunzantes los cuales ya se encuentran rotulados y se realizó cambio de recipiente rojo en odontología que si se encontraba en mal estado.

En el momento se mitigó el riesgo para las personas que laboran y acuden a dichos lugares.

[...].”

2.6.15. Por medio del oficio⁵⁶ de 15 de abril de 2016, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC le informó a la Directora de la Reclusión de Mujeres de Armenia que para la vigencia 2016 se llevaría a cabo el mantenimiento de varios frentes de obra entre los cuales se encuentra el mantenimiento y adecuación del área de sanidad de ese establecimiento.

2.6.16. El 18 de abril de 2016⁵⁷, el Director de Infraestructura de la USPEC le informó a la Directora de la Reclusión de Mujeres que de acuerdo a las obras priorizadas por la Dirección del establecimiento para la vigencia 2016 y en atención a la disponibilidad presupuestal, fue incluido dentro de las obras a desarrollar la impermeabilización de la cubierta, resane y pintura de los muros, así como el suministro e instalación del cielorraso del área de sanidad.

2.6.17. Debido a lo anterior, la Defensoría del Pueblo Regional Quindío, mediante oficio⁵⁸ núm. 201600187513 de 20 de abril de 2016, solicitó al Director de Infraestructura de la USPEC que le informara la fecha de inicio de las obras proyectadas.

2.6.18. Mediante oficio del 10 de junio de 2016⁵⁹ el Director de Infraestructura de la USPEC le informó a la Jueza Tercera de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Armenia que, en respuesta a su recomendación de intervención del área de sanidad de la Reclusión de Mujeres de Neiva, se priorizaron algunas obras entre las cuales fueron incluidas aquellas correspondientes a ese

⁵⁴ Cfr. Folio 21 del expediente.

⁵⁵ Cfr. Folios 34 y 35 del expediente.

⁵⁶ Cfr. folio 102 del expediente.

⁵⁷ Cfr. folio 103 del expediente.

⁵⁸ Cfr. Folios 25 y 26 del expediente.

⁵⁹ Cfr. folio 105 del expediente.

establecimiento.

2.6.19. En el expediente reposa registro fotográfico⁶⁰ del deterioro que presuntamente se presenta en las instalaciones del área de sanidad de la Reclusión de Mujeres de Armenia, según los cuales se presenta humedad en los techos, sin que se conozca la fecha en la que se tomaron las imágenes.

2.6.20. La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC elaboró el alcance presupuestal de protección de necesidades de la Reclusión de Mujeres Armenia, documento en el cual se hizo referencia a las necesidades de ese establecimiento en materia de infraestructura en los siguientes términos:

“[...]

1. **NECESIDADES:** *Con el fin de dar cumplimiento a las directrices del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, a través de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, en cuanto al mantenimiento y conservación de la infraestructura física de los establecimientos carcelarios del país, se procede a realizar inspección ocular al RM Armenia de la ciudad de Armenia (Quindío), estableciendo las siguientes necesidades:*

1. **Redes hidrosanitarias:**

○ *Se deben intervenir las redes de aguas lluvia y aguas negras en la parte externa no cubierta, al igual que en la parte interna; se plantea la modificación de baterías sanitarias y duchas con el fin de dar cumplimiento a lo señalado en la sentencia T-762/2015. Esta actividad se debe adelantar en cada uno de los patios del establecimiento.*

• **Redes Eléctricas:**

○ *Se deben intervenir las redes de (sic) eléctricas de todo el establecimiento, especialmente cabio de la red de alumbrado de la zona interna no cubierta y cambiar por sistema led, intervenir la planta eléctrica y hacer mantenimiento a la subestación.*

• **Resane muros y pintura:**

○ *El establecimiento por su edad y vetustez presenta deterioro en muros internos y externos, así como en techos, se ha proyectado la intervención de resanes, estuco y vinilo tres manos.*

• **Obras exteriores:**

○ *Es necesario la construcción de un cerramiento en malla en la parte perimetral del establecimiento con el fin de definir la zona de Guayana para mejorar la seguridad al interior del establecimiento; de igual manera se debe suministrar e instalar concertina sobre muros perimetrales.*

• **Impermeabilización cubiertas:**

○ *Para corregir filtraciones bajo placa es necesario la impermeabilización de cubiertas mediante la aplicación de una base y sobre esta el extendido de un manto.*

• **Rancho:**

○ *Se adelantarán obras de mantenimiento en el área del rancho, siendo necesario la demolición de pisos y el suministro e instalación de enchape en*

⁶⁰ Cfr. folios 44 a 47 del expediente.

baldose en cemento (según especificación técnica para este uso; se deben fundir guarda escobas en granito pulido, mejorar instalaciones eléctricas e hidrosanitarias, resane de muros y aplicación de pintura epoxica.

- **Sanidad:**

- *Intervenir muros y pisos en consultorio médico y odontología.*
- *Enchape muros y pisos en área generales de sanidad*
- *Guarda escobas en granito pulido en todo el perímetro del área dispuesta para este uso.*
- *Mantenimiento carpintería metálica, puertas, rejas y ventanas*
- *Remodelación baños*
- *Mantenimiento redes hidrosanitarias*
- *Mantenimiento redes eléctricas*
- *Impermeabilización muros y cubierta*
- *Resane muros y techos, pintura.*

[...]"

2.6.21. De acuerdo con el informe técnico⁶¹ presentado por la Secretaría de Infraestructura del Municipio de Armenia el 22 de mayo de 2017, relativo al estado en que se encontró el área física de la dependencia de sanidad el de la Reclusión de Mujeres de Armenia así como las acciones ejecutadas para mejorar tal escenario, su habitabilidad y funcionamiento, se tiene lo siguiente:

Las humedades presentadas normalmente en una edificación suelen ser de cuatro tipos, por filtración, condensación, capilaridad y roturas en instalaciones, como una lesión secundaria, que aparecieron como consecuencia de otra deficiencia en la edificación que es la que permite el paso de agua, por ejemplo grietas, averías de instalaciones, roturas de capas de impermeabilización, etc., como se determina como posible factor en el lugar de inspección.

Esto significa evidentemente que la humedad proveniente es por rotura de instalaciones, más conocidas como humedad por fuga, con un caso especial de humedades por filtración por falta de sellado de juntas de silicona entre los baños o duchas, pérdida de azulejos en las cabinas de los baños, sifones, y tuberías con deficiencia, lo cual produce una conducción de agua hacia el interior.

Se verificó en sitio el funcionamiento de los tubos de red de desagüe sanitaria, sin presenciar algún tipo de daño. En cuanto a la calidad de estos materiales se pudo evidenciar la tubería externa que sobresale por fachada lateral de la edificación en buen estado, desconociendo el empate de tuberías, toda vez que no se procedió a realizar demolición en placa que se encuentra en un nivel mayor al de piso existente, evitando posible (sic) daños mayores a los presentes; y no era competencia la ejecución de la misma.

Se observó que el emboquillado tanto de piso como de pared tiene faltantes lo que posibilita la filtración.

Se observó piezas cerámicas quebradas sin algún tipo de manejo.

Tubería galvanizada anulada con presencia de goteo.

Rejillas de desagüe en gran estado de deterioro.

⁶¹ Cfr. folios 168 a 178

Escamas de humedad ya secas sin presencia de humedad al tacto y sin goteo, sobre celo de placa inferior del daño.

Duchas sin los respectivos accesorios de grifería.

Falta de mantenimiento de las redes de desagüe e instalaciones y seguimiento a la humedad presente.

[...]”

En efecto, la Sala advierte que la inspección realizada revela el deficiente estado en el que se encuentran las instalaciones de la dependencia de Sanidad de la Reclusión de Mujeres de Armenia, en ese sentido, el informe técnico indica que la única solución es la reparación de las instalaciones averiadas, eliminando las fugas para evitar futuras filtraciones, determinando el origen u orígenes del daño; no obstante, se pone de presente que se realizaron algunas reparaciones menores que, tal como señala el precitado documento “[...] *no son la solución inmediata al problema, es una medida preventiva que evita la humedad atemporal y genera un mejor ambiente en el espacio [...]*”.

2.7. Análisis y solución al caso concreto

Como se expuso en detalle en acápite precedentes, la regulación normativa actualmente vigente procura por la garantía de los derechos e intereses colectivos a la seguridad y salubridad públicas; el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y al goce ambiente sano en términos de que los habitantes gocen de el más alto nivel de salud posible y su bienestar integral, como bienes jurídicos superiores amparados constitucionalmente, imponiéndole cargas compartidas a la administración y a las personas orientadas a propender por esa calidad de vida.

Particularmente, en el caso que ocupa la atención de la Sala, el hecho que provoca la vulneración de los derechos colectivos invocados es el estado de deterioro en el que se encuentra la dependencia de sanidad de la Reclusión de Mujeres de Armenia, situación que se encuentra debidamente acreditada con la inspección ordenada por el juez de primera instancia y adelantada por la Secretaría de Infraestructura Municipal de Armenia y la imposibilidad de que en ese lugar se presten los servicios médicos y odontológicos lo cual, incluso, provocó el traslado de las mujeres privadas de la libertad al establecimiento de hombres como lo indicó Directora de la Reclusión de Mujeres de Armenia⁶².

Las condiciones insalubres y de detrimento en la infraestructura se pusieron en conocimiento de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC desde el año 2015, incluyendo reiterados comunicados en los años subsiguientes promovidos tanto por la Directora de la Reclusión de Mujeres de Armenia como por la defensora pública que acudió a este medio de control.

⁶² Cfr. folio 91 del expediente.

Lo anterior implica que sujetos de especial protección constitucional como son las personas privadas de la libertad, frente a la cual el Estado tiene una posición de garante del goce de sus derechos que no han sido limitados por la pena privativa de la libertad -entre ellos la salud pública-, ven trasgredidos sus derechos colectivos en tanto no tienen a su alcance un espacio adecuado en términos sanitarios para obtener la atención en salud que requieran, por cuanto en condiciones de humedad proliferan bacterias y hongos que podrían contaminar los instrumentos médicos y odontológicos y, en consecuencia, generar un impacto negativo en el derecho a la salud de las personas que se encuentran privadas de la libertad en la Reclusión de Mujeres de Armenia y, por consiguiente, a los derechos e intereses colectivos objeto de este medio de control.

Identificados los hechos que provocan el menoscabo de los intereses colectivos, corresponde a la Sala establecer a qué autoridad le compete atender las necesidades en materia de infraestructura de los establecimientos de reclusión. Para ello, se estudiará el marco normativo que regula las funciones asignadas legalmente al **Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC** y la **Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC**.

Para efectos de lo anterior, es importante resaltar que los establecimientos de reclusión forman parte de la estructura del **Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC**, según lo previsto en el numeral 7.1 del artículo 7.º del Decreto 4151 de 3 de noviembre de 2011⁶³; no obstante, visto el artículo 1.º del Decreto 4150 de 3 de noviembre de 2011⁶⁴, se advierte que de dicha entidad se escindieron las funciones administrativas y de ejecución de actividades para el cumplimiento de sus objetivos, las cuales fueron asignadas a la **Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC** y a las dependencias a su cargo; así, el artículo 2.º *ibídem* creó este organismo como una Unidad Administrativa Especial con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho.

A pesar de la escisión de las mencionadas funciones, lo cierto es que el **Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC** tiene a su cargo determinar las necesidades en materia de infraestructura, bienes y servicios para cumplir con sus objetivos y funciones, y requerir su suministro a la **Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios-USPEC**, en los términos del numeral 16 del artículo 2 del Decreto 4150.

A su turno, el artículo 4º del Decreto 4150 señala que el objeto de la **Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC** se contrae a “[...] *gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de los servicios, la infraestructura y brindar el apoyo logístico y administrativo requeridos para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC [...]*”.

En desarrollo del objeto antes mencionado, el artículo 5.º de la norma en referencia enlista las funciones a cargo **de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC** que, para el caso concreto, resultan relevantes las siguientes:

“[...]”

⁶³ “Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC y se dictan otras disposiciones”.

⁶⁴ “Por el cual se crea la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - SPC, se determina su objeto y estructura”.

Artículo 5°. Funciones. *La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - SPC, cumplirá las siguientes funciones:*

1. Coadyuvar en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho y el INPEC, en la definición de políticas en materia de infraestructura carcelaria.

2. Desarrollar e implementar planes, programas y proyectos en materia logística y administrativa para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios que debe brindar la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - SPC al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC.

3. Definir, en coordinación con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC, los lineamientos que en materia de infraestructura se requieran para la gestión penitenciaria y carcelaria.

5. Adelantar las gestiones necesarias para la ejecución de los proyectos de adquisición, suministro y sostenimiento de los recursos físicos, técnicos y tecnológicos y de infraestructura que sean necesarios para la gestión penitenciaria y carcelaria.

7. Promover, negociar, celebrar, administrar y hacer seguimiento a contratos de asociaciones público-privadas o de concesión, o cualquier tipo de contrato que se suscriba que tengan por objeto la construcción, rehabilitación, mantenimiento, operación y prestación de servicios asociados a la infraestructura carcelaria y penitenciaria.

11. Diseñar e implementar sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación de los planes, programas y proyectos relacionados con el cumplimiento de la misión institucional.

12. Las demás que le correspondan de acuerdo con la naturaleza de la Entidad.

[...]”.

De acuerdo al recuento normativo en referencia, el **Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC** y la **Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC**, actúan en forma coordinada para la satisfacción de, entre otras, las necesidades de infraestructura de los establecimientos de reclusión y la definición de los lineamientos en ese mismo ámbito; no obstante, corresponde a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC la obligación de realizar las gestiones que se requieran para que se ejecuten los proyectos de adquisición, suministro y sostenimiento de los recursos –incluyendo infraestructura-, para que se cumpla la actividad penitenciaria, por lo que corresponde determinar si cada entidad cumplió con las funciones a su cargo.

En virtud de los elementos probatorios que reposan en el expediente, la Sala observa que el **Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC**, a través de la **Reclusión de Mujeres de Armenia**, suministró a la **Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC** la **información relativa a las necesidades en materia de infraestructura que requería ese establecimiento desde el año 2015** en una labor conjunta con la parte demandante, a través de diferentes requerimientos, cumpliendo, de esa manera, la función que le asiste en la materia, por lo que no es posible endilgarle al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC la trasgresión de los derechos colectivos invocados.

Ahora bien, en lo que respecta a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC, se encuentra probado que la entidad conocía las necesidades que, en materia de infraestructura, requiere la Reclusión de Mujeres de Armenia desde el año 2015, en lo que se refiere al área de sanidad, y frente a ello esgrime como argumentos de defensa que ha adelantado algunas actividades tales como: i) la celebración del contrato núm. 146 de 11 de agosto de 2014 en el que no se incluyeron obras relativas a esa dependencia, ii) elaboró el alcance presupuestal de proyección de necesidades de la Reclusión de Mujeres Armenia y, entre otros argumentos, iii) adujo que se encontraba en desarrollo el proceso de licitación pública LP-008-2017 con el objeto de fortalecer la infraestructura de los Establecimientos de Reclusión del orden nacional a cargo del INPEC, lo cual incluía las obras que fueron priorizadas respecto al asunto que en esta oportunidad ocupa la atención de esta Sala.

Respecto al último proceso de contratación (licitación pública LP-008-2017), la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC informó que celebró el contrato⁶⁵ núm. 180 de 27 de diciembre de 2017⁶⁶; a través de los alegatos de conclusión presentados el 13 de marzo de 2018, oportunidad en la que también aseguró que “[...] a la fecha el contratista ya suscribió el acta de inicio y está en el inicio de las obras [...]”; negocio jurídico cuyo plazo de ejecución fue fijado por 7 meses, contados a partir del cumplimiento de los requisitos de ejecución contractual, una vez se cuente con la respectiva acta de inicio.

Es importante resaltar que el acta de inicio no fue allegada al proceso pero, aun en el evento en que esta fuese concomitante o inmediatamente posterior a la suscripción del contrato, no ha fenecido el plazo allí establecido, lo cual permite concluir en una lógica fáctica que las obras de infraestructura no han sido concluidas.

De igual manera debe tenerse en cuenta que **no basta con la ejecución y terminación de las obras para que se entienda satisfecho el objeto de este medio de control y, por consecuencia, superada la vulneración y amenaza de los derechos e intereses colectivos**, teniendo en cuenta que se debe demostrar que las obras fueron terminadas y que son aptas, en términos de infraestructura, salubridad e higiene, para garantizar los derechos e intereses colectivos a la seguridad y salubridad públicas; el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y al goce ambiente sano de la población reclusa que, como se dijo, es sujeto de especial protección constitucional.

La Sala no desconoce que se han realizado algunas labores tendientes a conjurar las deficiencias estructurales que impiden la prestación adecuada del servicio de salud a las personas privadas de la libertad que permanecen en la Reclusión de Mujeres de Armenia; sin embargo, teniendo en cuenta que, bajo una inferencia lógica, las obras de infraestructura no han sido culminadas, la Sala considera que se deben adoptar medidas positivas orientadas a que la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC adelante las actuaciones necesarias para verificar que se surta a cabalidad la ejecución de las obras contratadas en virtud del Contrato núm. 180 de 27 de diciembre de 2017, las cuales deben cumplir con los estándares de salubridad que fueron indicados por la Secretaría de Salud de Armenia.

⁶⁵ Cuyo objeto es el Fortalecimiento de la infraestructura física de los establecimientos de reclusión del orden Nacional a cargo del INPEC.

⁶⁶ Documental que obra a folios 289 a 302 del expediente.

2.8. Conclusión de la Sala

Los derechos colectivos invocados en la demanda se encuentra íntimamente ligados con el bien jurídico a la salubridad pública, en la medida que las condiciones de infraestructura en las que se preste el servicio de la salud a la colectividad deben ser sanitariamente aptas para tal fin y, de esa manera, prevenir la proliferación de focos de infección o contaminación que alteren el bienestar de la comunidad, situación que se echa de menos el presente asunto como quiera que las instalaciones del Área de Sanidad de la Reclusión de Mujeres de Armenia presentan deficiencias estructurales relativas a: i) la existencia de humedades que pueden provocar la proliferación de hongos y bacterias; ii) el inadecuado manejo de residuos médicos y iii) la falta de ventilación e higiene en un espacio que debe permanecer aséptico, motivos por los cuales no ha sido posible la atención médica ni odontológica que requieren en ese sitio las personas privadas de la libertad; lo anterior, aunado a que no está demostrado que se hayan adelantado todas las obras necesarias para su adecuado funcionamiento.

Dado que el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC cumplió con su función de informar a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC las necesidades en materia de infraestructura de la Reclusión de Mujeres no es posible endilgarse responsabilidad en lo que se refiere a la afectación de los derechos colectivos invocados, por lo que carece de sustento la orden impartida por el Tribunal A quo relativa a que “[...] brinde el apoyo necesarios y continúe adelantando las actuaciones a lugar ante la USPEC para que el realización de las obras de mejora del área de Sanidad de la Reclusión de Mujeres de Armenia puedan ser ejecutadas con la prontitud que las mismas requieren, en los plazos señalados y otorgados [...] a la Unidad de Servicios Penitenciaros y Carcelarios USPEC [...]”.

En lo atinente a la orden impartida a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC, tendiente a “[...] adelantar las actuaciones y gestiones presupuestales y contractuales a que haya lugar, con miras a realizar las reparaciones y mejoras a la infraestructura del área de Sanidad de la Reclusión de Mujeres de Armenia, y en general, todas aquellas a adecuaciones que garanticen la adecuada prestación del servicio de salud en dicho Establecimiento Penitenciario, como solución definitiva a las problemáticas que la dependencia de Sanidad del Penal presenta [...]”, se tiene que la misma atendió a las circunstancias fácticas que fueron planteadas ante el Tribunal en primera instancia; sin embargo, es necesario modularla debido a que ya se adelantó el proceso de contratación correspondiente; sin embargo, se encuentra pendiente la ejecución total de las obras y verificar que las mismas cumplan con los criterios de higiene y salubridad legalmente establecidos para la prestación del servicio de salud en el establecimiento Carcelario.

Con fundamento en las consideraciones jurídicas establecidas en la parte motiva de esta sentencia, la Sala modificará la sentencia de 19 de julio de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío, en el sentido de impartir las órdenes referentes a la protección de los derechos colectivos al a la seguridad y salubridad públicas, acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, al derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y al goce de un ambiente sano, contenidos en los literales a), g), h) y l) del artículo 4 de la Ley 472, de la población privada de la libertad en la Reclusión de Mujeres de Armenia. En consecuencia, se ordenará a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC, que adelante las

actuaciones necesarias para verificar que se surta a cabalidad la ejecución de las obras en virtud del Contrato núm. 180 de 27 de diciembre de 2017, las cuales deben cumplir con los estándares de salubridad que fueron indicados por la Secretaría de Salud de Armenia y permanecerá incólume la obligación del Comité de Verificación de rendir informes mensuales sobre el particular.

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

RESUELVE:

PRIMERO: MODIFICAR los numerales segundo y tercero de la sentencia de 19 de julio de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío, de acuerdo con las razones explicadas en la parte considerativa de esta providencia, en consecuencia, **ORDENAR** a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC que adelante las actuaciones necesarias para verificar que se surta a cabalidad la ejecución de las obras pactadas en virtud del Contrato núm. 180 de 27 de diciembre de 2017, las cuales deben cumplir con los estándares de salubridad que fueron indicados por la Secretaría de Salud de Armenia.

SEGUNDO: REVOCAR el numeral segundo de la providencia de 19 de julio de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío.

TERCERO: CONFIRMAR en lo demás la providencia apelada.

CUARTO: En firme esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

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

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de veinticuatro (24) de mayo de dos mil dieciocho (2018).

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS