

**CARENCIA ACTUAL DE OBJETO EN ACCIÓN POPULAR - Por hecho superado / HECHO SUPERADO - Las accionadas dieron cumplimiento a las obligaciones que les fueron impuestas en la sentencia / ACCIÓN POPULAR - Las medidas cautelares que se decretan son transitorias / MEDIDAS CAUTELARES - Cuando se adoptan como definitivas en la sentencia se sujetan a los plazos que en ésta se señalen y no a los inicialmente establecidos cuando se decretaron / MEDIDAS CAUTELARES EN LA SENTENCIA - Su decreto vulnera el derecho al debido proceso y a la doble instancia**

[A] juicio de la Sala, el plazo para cumplir una orden judicial emitida al interior de una sentencia, no debe estar supeditado a lo que se disponga en los autos de imposición y control de medidas cautelares y su seguimiento (...). [L]as medidas cautelares en la acción popular son transitorias y, en los eventos en que el juez decida en la sentencia, adoptarlas como definitivas, como es el caso, la verificación de su cumplimiento, ya no debe estar supeditada a lo que disponga en los autos emitidos con ocasión de la cautela sino a lo que se ordene en el fallo, pues las decisiones que allí se toman desplazan las actuaciones que se surten con ocasión de la medida preventiva, más aún si se tiene en cuenta que pueden ser modificadas o, incluso, revocadas por el Juez de segunda instancia en sede de apelación. Lo anterior se corrobora en el hecho de que, pese a que la Sala concuerda con las órdenes dictadas en la sentencia, difiere en relación con la indeterminación del plazo, razón por la que resultaría necesario modificarlo, no obstante, en esta instancia ya sería inocuo, por cuanto el Tribunal realizó la verificación del cumplimiento en un trámite en cuaderno separado y concomitante al curso normal del proceso, en el cual las obligadas presentaron informe respecto del acatamiento de las decisiones. (...). [E]l hecho de dictar medidas cautelares al interior de una sentencia, vulnera el derecho al debido proceso y a la doble instancia de la autoridad obligada, pues el trámite de apelación del auto que decreta una medida cautelar difiere del previsto para la apelación de sentencia, en tanto que en el primer evento la alzada se resuelve de plano y en el segundo se debe admitir el recurso y correr traslado del mismo a las partes y al Ministerio Público, lo cual resulta aún más dispendioso. Lo anterior, aunado al hecho de que hace ilusorio un pronunciamiento en segunda instancia, tal como ocurrió en el presente caso.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 88 / LEY 472 DE 1998 - ARTÍCULO 25 / LEY 472 DE 1998 - ARTÍCULO 34 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 229

**NOTA DE RELATORÍA:** Con respecto a la existencia de dos normativas, tanto en el CPACA como en la ley 472, que regulan lo relacionado con las medidas cautelares, consultar: Consejo de Estado, Sección Primera, providencia de 26 de abril de 2013, exp. 2012-00614 y providencia de 11 de mayo de 2017, exp. 2016-01314, C.P. María Elizabeth García González. Sobre la declaratoria del estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario del País, ver: Corte Constitucional, sentencia de 16 de diciembre de 2015, exp. T-762, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN PRIMERA**

**Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**

Bogotá, D.C., veintidós (22) de febrero de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número: 85001-23-33-000-2014-00129-03(AP)**

**Actor: LINCON SÓLORZANO SALCEDO Y OTROS**

**Demandado: JUZGADOS DE EJECUCIÓN DE PENAS DE YOPAL (CASANARE), LOS MINISTERIOS DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, LA SECRETARÍA DE SALUD DEPARTAMENTAL DE CASANARE, LA DIRECCIÓN GENERAL DEL INSTITUTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC, LA UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS - USPEC- Y EL DIRECTOR DEL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE YOPAL Y CAPRECOM E.P.S.**

La Sala decide los recursos de apelación interpuestos por los apoderados del Ministerio de Justicia y del Derecho y de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-, contra la sentencia de 27 de abril de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare.

## **I.- ANTECEDENTES**

### **I.1.- La demanda**

Los señores **LINCON SOLÓRZANO SALCEDO, JHON JAIRO CALDERÓN PÉREZ** y **LUIS HERALDO REYES PALOMINO** presentaron acción popular contra los Juzgados de Ejecución de Penas de Yopal (Casanare), los Ministerios del Interior y de Justicia y de la Protección Social, la Secretaría de Salud Departamental de Casanare, la Dirección General del Instituto Penitenciario y Carcelario –INPEC, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC- y, el Director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Yopal y CAPRECOM E.P.S., en defensa de los derechos colectivos al acceso al servicio público de salud y a que su prestación sea eficiente y oportuna, al “saneamiento ambiental” y al goce de un ambiente sano.

## **I.2. Hechos.**

Adujeron que, el área de artesanías del pabellón 4 del establecimiento carcelario de Yopal no cuenta con baño acondicionado con una batería sanitaria, lavamanos, ducha y orinal, los cuales son necesarios para garantizar que sus condiciones sean dignas. Consideraron que, dicha omisión genera un trato degradante e inhumano, pues tienen que soportar fuertes dolores hasta hacer uso del baño comunitario del pabellón, al cual solamente tienen acceso después del horario de salida del área de artesanías y, eso sin contar que deben hacer una larga fila debido a que el pabellón solamente cuenta con dos baños comunitarios que prestan el servicio a 220 internos.

Señalaron que, la prestación del servicio de salud no se ajusta a los parámetros legalmente establecidos, habida cuenta que el área de sanidad no tiene las habitaciones adecuadas para que los pacientes tengan un descanso digno y una recuperación exitosa después de las intervenciones quirúrgicas, eventos en los cuales los internos son regresados al pabellón al que pertenecen y en muchos de los casos deben recuperarse en una colchoneta en el piso, pues las puertas de las celdas permanecen cerradas, razón por la que el paciente queda a la vista de los demás internos, lo que constituye un trato degradante.

Aseguraron que, para la población reclusa es humillante tener que ver a uno de sus compañeros en el piso sin que le presten la atención médica adecuada, como lo es contar con una enfermera que haga las curaciones, en un lugar digno y especializado para el efecto.

Agregaron que, debido a la falta del lugar en mención, los pacientes, tras salir de una intervención, deben caminar cerca de unos 800 metros hasta el pabellón al

que pertenecen y, adicionalmente, esperar días para que le realicen las curaciones, lo que propicia que los mismos reclusos atiendan sus heridas con procedimientos y medicamentos inadecuados.

Adujeron que, los internos que han sido diagnosticados con tuberculosis son llevados a un lugar denominado "UTE", el cual es empleado para los reclusos que son castigados por sus malos comportamientos, lo que pone de manifiesto que esta área no es la apropiada para una persona que padezca aquella enfermedad, más aún si se tiene en cuenta que por su causa es discriminado por sus compañeros y hasta por los guardias del INPEC.

Advirtieron que, la referida situación ha llevado a que algunos internos, por su desespero y sufrimiento, se quiten la vida.

Indicaron que, el personal médico disponible no es suficiente para atender a los internos de la cárcel, pues solamente hay un profesional para 1.200 internos que presta sus servicios en el día y por tanto, las personas que se enferman en la noche deben esperar al día siguiente para su valoración y la receta del medicamento correspondiente.

Señalaron que, con el crecimiento del hacinamiento, también aumentan las enfermedades como la gripa que se contagia fácilmente.

Expresaron que, las autoridades responsables de la vulneración de sus derechos colectivos son los Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Yopal, habida cuenta que, de conformidad con los artículos 38 del Código de

Procedimiento Penal –CPP- y 51 de la Ley 65 de 19 de agosto de 1993<sup>1</sup>, les corresponde verificar las condiciones del lugar o del establecimiento de reclusión donde el procesado deba cumplir su condena. Explicaron que esta obligación no se agota con la reunión de los directores del Centro Carcelario y algunos representantes de los internos, pues ello no es suficiente.

Adujeron que, el Ministerio del Interior y de Justicia, al tener a su cargo la dirección de la política penitenciaria de Colombia, también debe estar atento a las situaciones y condiciones que viven los reclusos del País. En iguales términos, el Ministerio de la Protección Social también es el responsable de garantizar que la población reclusa se encuentre afiliada al Sistema de Seguridad Social en Salud y que reciba los servicios de salud adecuadamente, de conformidad con lo ordenado en el literal m) del artículo 14 de la Ley 1122 de 9 de enero de 2007<sup>2</sup>.

Precisaron que, la Secretaría de Salud Departamental es la encargada de ejercer la vigilancia y control del cumplimiento de las normas sanitarias en los establecimientos de reclusión. Asimismo, la Dirección General del INPEC responde por el bienestar y la salud de los reclusos, así como la USPEC tiene a su cargo la infraestructura de los centros carcelarios.

Finalmente, indicaron que, el Director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Yopal tiene mayor responsabilidad en las vulneraciones expuestas, toda vez que está a cargo de la penitenciaria y conoce perfectamente los hechos que aquí se ventilan. De igual forma, CAPRECOM, que presta el servicio de salud a las personas privadas de la libertad.

### **I.3. Pretensiones.**

---

<sup>1</sup> “Por la cual se expide el código penitenciario y carcelario”.

<sup>2</sup> “Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”.

Los actores solicitaron el amparo de sus derechos colectivos y, en consecuencia, que se le ordene a las accionadas tomar las medidas necesarias con el fin de que se lleve a cabo lo siguiente:

- La construcción de las habitaciones faltantes en el área de sanidad para albergar a los internos en recuperación a causa de una cirugía y a los que padezcan enfermedades contagiosas.
- La instalación de baños en el área de artesanías, que cuenten con batería sanitaria, duchas, lavamanos y orinal en condiciones dignas.
- Que se asigne otro médico.

Finalmente, pretendieron que se condene a las accionadas al pago de perjuicios por los daños ocasionados a la población reclusa.

#### **I.4. Defensa.**

**I.4.1.- El Ministerio del Interior** explicó que, con ocasión de la Ley 1444 de 4 de mayo de 2011<sup>3</sup>, ahora se denomina Ministerio del Interior. Asimismo que, de acuerdo con el Decreto 2160 de 30 de diciembre de 1992<sup>4</sup> la Dirección General de Prisiones del Ministerio de Justicia se fusionó con el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia y pasó a denominarse INPEC, el cual es un establecimiento público con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa que está adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho, según lo previó el Decreto 2897 de 11 de agosto de 2011<sup>5</sup> y que tiene por misión la dirección del sistema penitenciario y carcelario.

---

<sup>3</sup> “Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones”.

<sup>4</sup> “Por el cual se fusiona la Dirección General de Prisiones del Ministerio de Justicia con el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia.”

<sup>5</sup> “Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica, las funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho y se integra el Sector Administrativo de Justicia y del Derecho”.

Adujo que, por lo anterior, no es el llamado a atender los temas relacionados con el tratamiento penitenciario, razón por la que propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, más aún si se tiene en cuenta que no actuó frente a los hechos que sustentan la demanda.

#### **I.4.2.- El Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Yopal**

aseguró que, con ocasión del cumplimiento de sus funciones, mensualmente se lleva a cabo en el centro de reclusión una reunión de derechos humanos en la que participan los representantes de los internos por cada pabellón o patio, de la Procuraduría Regional de Casanare, de la Defensoría del Pueblo, así como las directivas del Establecimiento Carcelario y los representantes del contratista de alimentación, de la Unidad de Sanidad o de CAPRECOM, entre otros, en la cual se tocan temas como salud, alimentación, habitabilidad, recreación, trabajo, etc., de la cual se levanta un acta.

Indicó que, además de lo anterior, en su planta de personal se encuentra una psicóloga que mensualmente visita uno o dos días el centro de reclusión para atender a los internos que han solicitado entrevista o que requieran de su asesoría. Asimismo, recalcó que la referida funcionaria siempre está pendiente de apoyar y colaborar a los penados. Una vez concluyen las visitas, la funcionaria rinde un informe y se toma atenta nota de las observaciones plasmadas para efecto de ejercer las acciones pertinentes para dar solución a lo requerido por los detenidos, siempre y cuando esté a su alcance.

Señaló que, en relación con el tema de salud de la población carcelaria, se han presentado diferentes problemas en cuanto a las citas médicas especializadas, procedimientos quirúrgicos, procesos post operatorios, razón por la que, junto con la Defensoría del Pueblo, han reclamado fuertemente a CAPRECOM, entre otras

entidades. Aseguró que esta última interpuso una acción de tutela en contra de la EPS, que fue decidida favorablemente. Asimismo, resaltó que esta entidad no es la mejor y que su contrato se encuentra terminado desde el año 2012 y, en la actualidad, no conoce qué decisión ha tomado el Gobierno al respecto.

Adujo que, desde el año 2012, la cobertura de salud se viene efectuando a través de contratos cortos que tardan mucho en su formalización, lo que permite que los reclusos queden sin cobertura por períodos prolongados. Pese a ello, gracias a su gestión y la de la Procuraduría, Defensoría del Pueblo y la Personería, ha logrado que el Hospital de Yopal preste los servicios, incluso en detrimento de otros ciudadanos, cuando la necesidad así lo requiera.

Aseguró que en el referido aspecto, las Secretarías de Salud de Yopal y Casanare han suministrado los medicamentos en los eventos en que las EPS no lo realicen, así como también se han encargado de la vacunación, fumigación y la prestación del servicio de profesionales médicos.

Manifestó que la prestación del servicio de salud es muy delicada y pese a ello, han hecho todos los esfuerzos posibles para que los reclusos reciban la atención adecuada.

En relación con el área de talleres de artesanías, anotó que no cuenta con una unidad sanitaria, ya que inicialmente fue diseñado como un comedor, no obstante, con el fin de que los internos del patio uno pudiesen realizar actividades de redención de pena, se acondicionó este lugar, pues de lo contrario, estarían encerrados todo el día en el respectivo pabellón. Aseguró que, los internos están en dicha área un máximo de dos horas por turno, asimismo, que cuenta con un orinal, razón por la que no comprende que después de cuatro años de

funcionamiento en estos términos, los reclusos manifiesten su inconformidad al respecto. Agregó lo siguiente:

“[...] Es también necesario, advertir su Señoría, que la entidad carcelaria no cuenta con presupuesto suficiente para poder atender de manera inmediata todas y cada una de las necesidades que a bien tienen los reclusos pedir, pues para ellos es fácil elevar peticiones y querer vivir bien y como en su casa, pero se les olvida que están en un centro de reclusión y que debido a ello, están privados de las comodidades que cualquier persona del común tiene a su alcance [...]”.

**I.4.3.- La USPEC** adujo que, un profesional de la Dirección de Infraestructura, realizó una visita los días 7, 8 y 22 de abril de 2014, en la que al verificar las condiciones de la planta física y las necesidades del área de sanidad, pudo constatar que era necesario: i) adaptar una zona aledaña al área de sanidad como zona para “jaula” de recepción; ii) acondicionar un lugar de descanso cercano al área de sanidad pero distinto al área de actividades administrativas; iii) construir un cuarto de almacenamiento para residuos hospitalarios; iv) corregir la filtración en el cielo raso de la farmacia; v) reparar los daños del lavamanos; y vi) cambiar las luminarias y el balastro.

Aseguró que por lo anterior gestionó y obtuvo el presupuesto necesario para mejorar la infraestructura de las áreas de sanidad de 50 establecimientos carcelarios, incluidos el de Yopal.

En relación con los talleres de artesanías explicó que, la Ley estableció una metodología para la ejecución de su presupuesto, programación de obras y el suministro de bienes y servicios penitenciarios y carcelarios, en virtud de la cual practican visitas al establecimiento con el fin de identificar las necesidades de mantenimiento y establecer las prioridades con el INPEC, de acuerdo con el presupuesto disponible y, en consecuencia, programar la contratación de las obras

requeridas. Aseguró que para el establecimiento de Yopal se asignó un presupuesto de mil doscientos millones de pesos.

Advirtió que dentro de las necesidades más urgentes identificadas con el INPEC, no se encuentra la del área de talleres referida por los actores.

Por lo anterior, consideró que no vulnera los derechos colectivos y, en consecuencia solicitó que se deniegue el amparo de los mismos.

**I.4.4.-EI MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** sostuvo que dentro de sus funciones no se encuentra la inspección, control y vigilancia de las condiciones o situaciones que se generen al interior de los centros penitenciarios y carcelarios, ni mucho menos las condiciones de salud que aquejan a los reclusos, razón por la que propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, “inexistencia del daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos invocados” y la “innominada”.

**I.4.5.- EL INPEC**, en relación con el área de artesanías y dotación de áreas sanitarias, puso de presente que el 31 de octubre de 2011 dio inicio a la visita de inspección física del contrato 2070331 de 2007, para la construcción del EPC de Yopal, en la que encontraron que no se le estaba dando el uso adecuado a los comedores, respecto de lo cual el Director del establecimiento indicó que debido a la falta de personal de seguridad, no era humanamente posible movilizar más de 365 internos simultáneamente por área.

Aseguró que, tras otra reunión en la que se llegó a la conclusión referida, en Oficio 153-EPCYOP-DIR-713, se requirió a la Coordinación de Obras Civiles autorización para la utilización del comedor de sindicados y condenados como taller de

artesanías, debido a que en ese momento el porcentaje de ocupación era del 36%. Ello con el fin de disminuir la violencia en prisión y el estrés y para facilitar nuevos puentes de comunicación.

Anotó que en el área referida se efectuaron pequeñas modificaciones, como lo fue la instalación de un orinal para los reclusos, y se dispuso que para otro tipo de necesidades fisiológicas estos debían desplazarse a los sectores de educativas de sus respectivas áreas, que se encuentran a una distancia de 80 metros y que cuentan con 3 unidades sanitarias, razón por la que consideró que no es cierto que los internos tengan que aguantar sus necesidades, ni soportar largas filas, lo cual puede ser constatado en los videos de seguridad.

Aseguró que, en efecto, el EPC Yopal no cuenta con habitaciones habilitadas para cuidados posquirúrgicos, dado que estos, al igual que las urgencias, están contratados, a través de CAPRECOM, con el Hospital de Yopal. Agregó que, en los casos en que el médico recomiende medidas especiales, se encuentran habilitadas dos celdas en la Unidad de Tratamiento Especial.

Enlistó los servicios que presta el área de sanidad y adujo que el médico Daniel Andrade atiende en promedio 14 internos en las horas de la mañana desde las 7 hasta las 12 del medio día y retorna a sus actividades a las 14:00 horas hasta las 17:00, en cuya jornada atiende 10 reclusos aproximadamente.

Señaló que, el área de odontología está a cargo de la doctora Viviana Rojas, quien atiende 10 internos en el día. Agregó que la Fisioterapeuta Daniza Juliana Gómez atiende 20 reclusos por día aproximadamente.

Anotó que, adicional a lo anterior, cuentan con 3 auxiliares de enfermería, un auxiliar de odontología e higienista oral, un auxiliar de entrega de medicamentos psiquiátricos, un auxiliar de farmacia y una jefe de enfermería.

A su juicio, lo anterior pone de manifiesto que los derechos colectivos no están siendo vulnerados y, además, que no cuenta con recursos propios, pues éstos los recibe del Presupuesto General de la Nación, por lo que el juez no podría ordenar la afectación del presupuesto sin contar con disponibilidad presupuestal.

Propuso la excepción de cosa juzgada, por cuanto los hechos objeto de la presente acción ya fueron ventilados al interior del expediente 2014-00070, en el que el Juzgado Primero Administrativo de Yopal encontró que la conducta vulneradora ya fue superada y, por ende, denegó las súplicas de la demanda. Asimismo, propuso las excepciones de “inexistencia de la afectación a los derechos colectivos” y “genérica”.

**I.4.6.- El Ministerio de Justicia** manifestó que, dadas sus competencias, no puede ser condenado habida cuenta que no es la entidad encargada directamente de satisfacer los derechos, intereses colectivos y requerimientos señalados por la parte actora.

Explicó que, en materia penitenciaria y carcelaria, el INPEC y la USPEC son las llamadas a responder directamente por las eventuales acciones u omisiones presentadas en el marco de lo que legalmente les corresponde, más aún si se tiene en cuenta que son establecimientos públicos del orden nacional con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa.

Enumeró las acciones adelantadas en coordinación con el INPEC y la USPEC para conjurar el estado de emergencia penitenciaria y carcelaria en los establecimientos de reclusión del orden nacional, así como para dar cumplimiento a las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en las sentencias en las que declaró el estado de cosas inconstitucional en las cárceles del país, lo que, a su juicio, constituye un esfuerzo sin precedentes que propende por modernizar la infraestructura, erradicar los índices históricos de hacinamiento, asegurar una mejor calidad de vida, ofrecer condiciones dignas de reclusión, garantizar el respeto por los derechos humanos de la población reclusa y procurar su efectiva resocialización.

Consideró que, lo anterior da cuenta de que ha hecho todo lo que está a su alcance para coadyuvar en la solución del hacinamiento carcelario y sus consecuencias.

**I.4.7.- El Departamento de Casanare** sostuvo que, no es el competente para dar solución a los hechos presentados por los actores y, en consecuencia, no es responsable de la presunta vulneración de los derechos colectivos. Propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

**I.4.8.- CAPRECOM** indicó que la territorial de Casanare, con el fin de garantizar la prestación de los servicios de salud de la población privada de la libertad, firmó el contrato CR85-024-2013 con la IPS Empresa Social del estado Yopal E.S.E.

Aclaró que la prestación del servicio de baja complejidad intramural se garantiza mediante la suscripción de contratos en la modalidad de prestación de servicios profesionales con personal médico asistencial, como se realizó durante el año 2013 o, en su defecto, mediante la suscripción de contratos con IPS habilitada,

que fue la modalidad escogida para el año 2014, con ocasión de la cual se suscribieron los contratos CR 85-012-2014 Y OR 85-128 2014, cuyo objeto es: “[...] prestación de servicios de salud de primer (I) nivel de atención de medicina general, odontología, laboratorio clínico, protección específica, detección temprana, notificación y seguimiento de las enfermedades de interés en salud pública (promoción y prevención) según lo establecido en la resolución 5521 de 2013 y demás normas que lo aclaren, adicionen, modifiquen o sustituyan a los usuarios INPEC de CAPRECOM en el Municipio de Yopal – Casanare [...]” y “[...] Suministro de medicamentos, materiales e insumos odontológicos, y materiales e insumos médico-quirúrgicos a los usuarios INPEC del Municipio de Yopal [...]”.

Aseguró que, para efecto de procurar la atención oportuna y de calidad a los internos del EPC Yopal en el primer nivel de atención ambulatoria, tiene dispuesto el siguiente personal:

<b>PERSONAL</b>	<b>CANTIDAD</b>	<b>HORAS LABORALES DIARIAS</b>	<b>NOMBRE</b>	<b>HORARIO</b>
o general	1 Cargo	8 horas diarias	Daniel Andrade	7:00 A.M. - 12:00 A.M. – 2:00 P.M – 5:00 P.M.
Enfermera jefe	1 Cargo	4 horas diarias	Sandra Milena Cárdenas	7:00 A.M. - 11:00 A.M.
Odontólogo	1 Cargo	4 horas diarias	Viviana Rosas	7:00 A.M. - 11:00 A.M.
Higienista	1 Cargo	3 horas diarias	Esperanza Castellanos	2:00 P.M – 5:00 P.M.
Auxiliar odontólogo	1 Cargo	4 horas diarias	Eddy Zuleima Pérez	7:00 A.M. - 11:00 A.M.

De igual forma, adujo que garantiza la prestación de sus servicios en otros niveles de complejidad e interconsultas, mediante la suscripción de contratos con la red hospitalaria externa, tales como IPS Servicio Cardiológico del Llano, Sociedad de Servicios Oculares – Optisalud, Óptica del Oriente, Laboratorio Nora Álvarez, Su

Asistencia en Salud IPS, Oxígenos del Oriente SAS, Mas Saludable SAS, Sociedad Clínica del Casanare y ESE Hospital de Yopal. Además, cuenta con una red de prestadores de servicios de mediana y alta complejidad en los 32 departamentos del país.

Explicó que la disponibilidad de personas en las instalaciones del EPC de Yopal es responsabilidad del INPEC, por expresa disposición del Código Penitenciario y Carcelario. Agregó que, según las indicaciones del nivel central, los establecimientos carcelarios con una población menor a 3.000 internos sólo cuentan con los servicios de consulta externa 8 horas diarias.

Indicó que, la prestación del servicio médico durante las 24 horas está supeditado a que las instalaciones cumplan con los requisitos de habilitación dispuestos por el Ministerio de Salud y Protección Social en la Resolución 1441 de 2013, cuyas condiciones de infraestructura están a cargo de la USPEC.

Señaló que, pese a lo anterior, garantiza la continuidad del servicio, en especial en materia de urgencias 24 horas, en la modalidad extramural, pues, como se dijo, las instalaciones de la Unidad de Sanidad del EPC no cumplen con las especificaciones requeridas, caso en el cual, el personal de la guardia del INPEC debe disponer de todas las medidas necesarias para garantizar el traslado de las personas privadas de la libertad que requieran ser atendidas de urgencia.

#### **I.5.- Pacto de Cumplimiento**

El día 26 de septiembre de 2014 se llevó a cabo la audiencia de pacto de cumplimiento, la cual se declaró fallida por falta de acuerdo conciliatorio.

Se advierte que en la audiencia, el Magistrado ponente decretó las siguientes medidas cautelares:

- . Que la EPC de Yopal y la USPEC dotaran cada uno de los talleres de artesanías de no menos de dos unidades sanitarias portátiles removibles.
- . Que la EPC de Yopal dotara el área de atención primaria en salud de un número de sillas o mobiliario que cumpliera con los estándares de seguridad del establecimiento, para la atención de los internos.
- . Que la USPEC elaborara el diagnóstico, diseño, presupuesto y plan de trabajo para la construcción de las obras de infraestructura de carácter permanente que se requieran en los dos talleres de artesanías y en el área de salud, en aras de resolver la problemática descrita en el proceso.

## **II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA IMPUGNADA**

El Tribunal, en sentencia de 27 de abril de 2015, declaró probadas las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva propuestas por el Departamento de Casanare, el Ministerio de Salud y Protección Social y los Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, toda vez que no son responsables de la protección de los derechos colectivos reclamados.

En relación con la excepción de cosa juzgada propuesta por el INPEC y el EPC Yopal, con ocasión de la sentencia proferida al interior del expediente 2014-00070, precisó que dicho fallo quedó en firme el 10 de marzo de 2010 y fue proferida en sede de tutela. Para el efecto, consideró lo siguiente:

“[...] luego lo que allí se decidió y con anterioridad a los hechos que dieron lugar a este litigio no impide que el Tribunal tome una decisión de fondo, igual o diferente en este proceso, pues no se debate la misma causa petendi dado que los hechos por los que se procede se ubican cuatro (4) años después y subsistían, como luego se dirá, cuando se practicaron dos inspecciones judiciales, la última muy reciente [...]”.

En relación con el fondo del asunto, tras efectuar la valoración probatoria, encontró que, en efecto, los derechos a la seguridad y salubridad pública están siendo vulnerados. Ello, por cuanto en las dos inspecciones realizadas a los talleres de artesanías, que es el lugar donde los reclusos pasan la mayor parte de su tiempo, no cuentan con unidades sanitarias adecuadas para hacer sus necesidades fisiológicas y, además, para acceder a las baterías más próximas tienen que transitar aproximadamente 10 metros, para lo cual requieren de permiso y disponibilidad de un custodio o guardia, por tanto, consideró que si se trata de una evacuación apremiante, resultaba obvio que no alcanzaba a llegar al sitio de destino.

En cuanto al área de sanidad, puso de manifiesto que encontró 3 situaciones diferentes a saber: i) que la única jaula de aislamiento de quienes esperan su turno para la atención médica, carece de sillas; ii) no existe un módulo específico para la recuperación de pacientes postquirúrgicos o pos-hospitalarios; y iii) no existe un área habilitada para atender pacientes con enfermedades infectocontagiosas o que por otras razones de bioseguridad requieran aislamiento y para ello, tampoco son aptas las celdas de aislamiento de la UTE, empleadas para castigo o eventual protección de los reclusos.

Señaló que, lo relativo a la jaula, quedó superado con ocasión del cumplimiento de las medidas cautelares, pues se construyeron bancas en concreto y su funcionalidad pudo ser constatada en la segunda inspección judicial. Adicionalmente, puso de manifiesto que la USPEC ya tiene contratada la construcción de la segunda jaula para separar reclusos por motivos de seguridad personal o por diferenciación de género.

Sostuvo que, pese a la carencia del módulo de recuperación, constató que existía un área de procedimientos asistenciales básicos, con camillas e instrumental médico en la que permanecen los reclusos que salen de hospitalización durante períodos muy breves de tiempo y, la frecuencia con la que se ha requerido es mínima. En consecuencia, consideró que la problemática quedó resuelta con ocasión de las medidas cautelares ya ejecutadas.

En relación con la zona de aislamientos para reclusos con riesgo epidemiológico, señaló que los espacios acondicionados para el efecto, esto es, las celdas de castigo, no reúnen las características para dicho cometido. Puso de manifiesto que a título de medida cautelar le ordenó a la USPEC que elaborara **un diagnóstico y definiera el plan de trabajo para remediar la situación**, no obstante, interpuso recurso de reposición bajo el argumento de que tenía limitaciones presupuestales y estaba imposibilitada para cambiar el contrato de obra ya celebrado para efectuar reparaciones en dicho EPC.

Resaltó que pese a que la medida cautelar fue confirmada, la USPEC no ha efectuado los requerimientos consignados en la medida cautelar, razón por la que consideró que debían ser adoptados como medida definitiva y aclaró que, no por ello, estas dejaban de ser exigibles, pues están revestidas por la ejecutoria del auto que las decretó a título de medida preventiva.

En cuanto a la presunta deficiencia en la prestación del servicio médico por parte de CAPRECOM, aseguró que al interior del expediente se demostró claramente que esta ha asignado personal médico, odontológico y de enfermería, los cuales brindan los servicios médico asistenciales acorde con las obligaciones a su cargo. Asimismo, que la atención de urgencias le compete al INPEC, que se encarga de

trasladar los pacientes a la red hospitalaria local, razón por la que no encontró vulnerado ningún derecho colectivo.

De otra parte, se refirió a una problemática que no había sido enunciada en la demanda pero que encontró demostrada al interior del expediente, como lo son las deficientes condiciones sanitarias. Por ello, requirió a la administración del EPC, a título de medida cautelar, para que adoptara las soluciones urgentes.

Como responsables de la vulneración de los derechos colectivos, señaló al Ministerio de Justicia y del Derecho, al INPEC y a la USPEC, por cuanto el primero es el que fija las políticas y vela por la asignación de los recursos; el segundo se encarga de la administración de los EPC; y el tercero aceptó su responsabilidad en la resolución de la problemática de infraestructura, pero que ello debe ser con los recursos asignados por el Gobierno nacional.

Expresó lo siguiente:

“[...] La sentencia definirá que INPEC curse diagnóstico concreto de necesidades para el EPC Yopal, para resolver definitiva y permanentemente la problemática de derechos colectivos aquí puesta de presente; llevará ese documento ante la USPEC, para que afine el diseño de soluciones y determine costos y mecanismos de contratación; y a su vez USPEC, en cuanto exceda de las apropiaciones presupuestales generales que ya tiene, deberá acudir ante el Gobierno para que destine lo que haga falta, sin perder de vista la situación global de los EPC del país y las herramientas que ordenó la Ley 1709 (art. 106) para abordarla integralmente. El Ministerio de Justicia y del Derecho tendrá que liderar la gestión ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, CONPES, CONFIS y las demás agencias, organismos y dependencias del Gobierno, para que se apropie lo necesario dentro del término que fijará el fallo [...]”.

En virtud de lo anterior, ordenó lo siguiente:

“[...]”

<b>Orden</b>	<b>Destinatario</b>	<b>Órdenes</b>	<b>Plazo de ejecución</b>	<b>Aporte presupuestal</b>
4.1	USPEC	Ejecutar la totalidad de las obras para entregar en funcionamiento las	El que se defina en los autos de imposición y	

		baterías sanitarias permanentes diseñadas, previstas y ya contratadas para los talleres de artesanías (sindicados o imputados y condenados) del EPC Yopal, acorde con las medidas cautelares impuestas en este proceso, cuya exigibilidad se mantiene incólume.	control de medidas cautelares y su seguimiento.  En todo caso, no puede exceder de seis (6) meses a partir de ejecutoria del fallo, si no hubieren concluido antes.	100% USPEC
4.2	USPEC y NACIÓN (Ministerio de Justicia y del Derecho) solidariamente	Elaborar el diagnóstico, diseñar las obras, contratarlas y hacerlas ejecutar, para adoptar solución permanente a la problemática sanitaria de aislamiento de reclusos pacientes por razones epidemiológicas o de bioseguridad, conforme a estándares de salud pública y prescripciones de médico tratante, acorde con las medidas cautelares impuestas en auto del 5 de marzo de 2015, cuya exigibilidad se mantiene incólume.	El que se defina en los autos de imposición y control de medidas cautelares y su seguimiento.  En todo caso, no puede exceder de seis (6) meses a partir de ejecutoria del fallo, si no hubieren concluido antes.	Financiación 100% Tesoro Nacional.  Evaluación de necesidades de presupuesto adicional, a cargo de USPEC.  Gestión a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho hasta obtener apropiación complementaria en lo que exceda del presupuesto global de inversiones de la USPEC.  Ejecución de gasto público (contratación), a cargo de USPEC.
4.3	INPEC	Elaborar diagnóstico de estado general de problemática sanitaria denunciada por la Secretaría de Salud de Casanare (motivación, reseña de pruebas, 4.3.6) en el EPC Yopal; definir plan de acción de ejecución inmediata con los recursos existentes, para remediar aspectos de aseo, funcionamiento y optimización de los servicios ya disponibles.	Hasta dos (2) meses siguientes a notificación.  <b>Medida cautelar de ejecución inmediata, sin esperar a ejecutoria de fallo.</b>	Responsabilidad directa de INPEC (administración EPC Yopal).
4.4	INPEC	Presentar ante USPEC la solicitud motivada y sustentada de necesidades adicionales de	Hasta (2) meses siguientes a lo indicado en ordinal que precede.	Responsabilidad directa de INPEC (administración EPC Yopal)

		infraestructura y logística, con presupuesto estimado del costo de los trabajos por ejecutar o servicios por adquirir.	<b>Medida cautelar de ejecución inmediata, sin esperar a ejecutoria de fallo.</b>	
4.5	USPEC	<p><b>Fase 1:</b> Revisar diagnóstico técnico de necesidades presentado por INPEC; elaborar presupuesto oficial y si excede de los recursos generales de inversión asignados a la USPEC, gestionar ante el Gobierno la apropiación complementario que se requiera.</p> <p><b>Fase 2:</b> Obtenidos recursos, contratar y hacer ejecutar los trabajos o suministros a que haya lugar</p>	<p><b>Fase 1.</b> Hasta dos (2) meses siguientes a lo indicado en ordinal que precede.</p> <p><b>Fase 2:</b> hasta seis (6) meses adicionales, una vez apropiados recursos adicionales, si se requieren.</p> <p><b>Medida cautelar de ejecución inmediata, sin esperar a ejecutoria de fallo.</b></p>	Responsabilidad directa de USPEC
4.6	NACIÓN (Ministerio de Justicia y Derecho)	Financiar los requerimientos justificados que presente la USPEC para resolver integral y permanentemente la problemática sanitaria del EPC Yopal, acorde con parámetros indicados en la motivación.	<p>Hasta cinco (5) meses siguientes a entrega de requerimiento USPEC, acorde con fase 1 del ordinal que precede (4.5). En todo caso, a más tardar hasta finalizar el mes de <b>enero de 2016.</b></p> <p><b>Medida cautelar de ejecución inmediata, sin esperar a ejecutoria de fallo.</b></p>	<p>Apropiación presupuestal adicional, si se requiere, 100% Nación.</p> <p><b>Obligación conjunta y solidaria con USPEC.</b></p>

[...]”. (Negritas del texto)

### III.- FUNDAMENTO DE LOS RECURSOS DE APELACIÓN.

**III.1.- EL Ministerio de Justicia y del Derecho,** en relación con la orden contenida en el numeral 4.1, que implica la entrega de baterías sanitarias permanentes para los talleres de artesanías de **sindicados o imputados** y condenados, manifestó que, no resulta procedente que se declare probada la

excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del Departamento del Casanare, pues este debe participar en la solución de la problemática, en atención a las obligaciones establecidas para los entes territoriales sobre este aspecto, previstas en el artículo 17 de la ley 65 de 19 de agosto de 1993<sup>6</sup>, según el cual a aquellos les corresponde la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad, por orden de autoridad policiva.

Expresó que las órdenes relativas a solucionar la problemática de los internos sindicados que por ley deben estar reclusos en cárceles territoriales o en reclusorios nacionales, gracias a convenios de integración de servicios suscritos con el INPEC, necesariamente implica que la intervención y solución de estas necesidades sean concertadas, coadyuvadas o incluidas por el Departamento de Casanare y el INPEC en el respectivo contrato de recibo de sus presos, más aún si se tiene en cuenta que en el correspondiente presupuesto departamental se deben contemplar las partidas para los gastos de sus cárceles.

En lo referente a las órdenes consistentes en la obtención de la apropiación complementaria en lo que exceda del presupuesto global de inversiones de la USPEC y realizar la apropiación del 100% adicional para financiar los requerimientos de la USPEC, señaló que el Tribunal no tuvo en cuenta que dentro del trámite presupuestal regulado por el Decreto 111 de 1996 y demás normas aplicables complementarias, no tiene competencia directa y autónoma para garantizar ni realizar apropiaciones presupuestales.

---

<sup>6</sup> "Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario".

Aclaró que, si bien, la determinación de los recursos de inversión pública es responsabilidad del Gobierno, la decisión final sobre la asignación del presupuesto a los sectores y entidades del orden nacional plasmada en el Marco de Gasto de Mediano Plazo, le corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación.

Anotó que, lo anterior no significa que esté soslayando los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, toda vez que el adecuado funcionamiento de la administración pública supone la definición de roles específicos a los distintos sectores.

Explicó que los Ministerios captan las necesidades de los recursos de las entidades de sus sectores y presentan ante las autoridades competentes tales requerimientos, las cuales deben comunicar sobre la disponibilidad de los recursos, pues son los ejecutores directos y quienes establecen la destinación del presupuesto.

Precisó que la limitada disponibilidad de recursos obliga a priorizar los proyectos e iniciativas a ejecutar, cuyo ejercicio únicamente puede ser realizado por los entes que conocen directamente el fenómeno y están capacitados para identificar las necesidades más urgentes a satisfacer.

Expuso que las órdenes en materia presupuestal no pueden tener la connotación de obligaciones de resultado sino de medio, pues no es la entidad competente para determinar autónomamente el monto del presupuesto, así como tampoco apropia los recursos, razón por la que las órdenes que le fueron impartidas son de imposible cumplimiento.

En cuanto a las medidas cautelares impartidas en el fallo, cuya ejecución es inmediata, señaló que, ni la Ley 472 de 5 de agosto de 1998<sup>7</sup> ni el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA- prevén que aquellas pueden ser dictadas a título de órdenes en el fallo de instancia, más aún si se tiene en cuenta que por disposición de la Ley 472, las órdenes de la sentencia son de ejecución inmediata y por tanto no requieren de su firmeza.

Precisó lo siguiente:

“[...] En efecto, en parte alguna de la normatividad mencionada se señala que la decisión en sede popular sea de aplicación o cumplimiento inmediato, máxime cuando claramente el recurso de apelación contra la sentencia proferida procede en el efecto suspensivo, no en el diferido ni en el devolutivo, siendo así que la sentencia hoy impugnada rebasa el marco sustancial y procedimental al que debe ceñirse en la medida en que sin soporte normativo expreso asimila la decisión tomada en sede de acción popular a la adoptada expresamente para el caso de la acción de tutela en el Decreto 2591 de 1991 que en tales trámites y por el contrario sí habilita la ejecución inmediata de las órdenes de tutela sin esperar los resultados de la posible impugnación.

En el caso en concreto, siguiendo los principios elementales de la lógica podemos afirmar que las órdenes señaladas en la sentencia “... no pueden ser y no ser a la vez...”, es decir, siendo por su naturaleza órdenes definitivas en los términos del artículo 34 de la Ley 472/98 (susceptibles de impugnación en el efecto suspensivo), no pueden ser concomitantemente medidas cautelares en razón a que según el 1° inciso del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 estas son de carácter provisional y no definitivo [...]”.

Finalmente, resaltó que no omitió el cumplimiento de sus deberes, razón por la que no se le puede endilgar la vulneración de los derechos colectivos. A su juicio, el Tribunal no tuvo en cuenta las actividades desplegadas en el marco de sus competencias, que dan cuenta de que no fue el causante de los hechos reclamados por los actores, los cuales atienden a una coyuntura estructural históricamente impuesta a todas las autoridades accionadas, incluyéndolo, pero que, en lo que le respecta, ha hecho lo que le compete dentro de las limitaciones propias de la administración y del presupuesto nacional.

---

<sup>7</sup> “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.

**III.2.- La USPEC,** puso de manifiesto que ha venido adelantando gestiones concretas para mejorar las condiciones generales y de sanidad del EPC Yopal, no obstante, advirtió que sus gestiones dependen necesariamente de los recursos que la Nación gire, los cuales deben ser distribuidos entre los 138 establecimientos penitenciarios del orden nacional.

Señaló que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene funciones específicas relacionadas con la asignación de los recursos en forma global a las entidades que forman parte del Presupuesto General de la Nación, las cuales, de conformidad con el artículo 110 del Decreto 111 de 1996, ejecutan y comprometen su presupuesto en desarrollo de su autonomía presupuestal.

Explicó que la asignación de recursos no era discrecional, pues obedece a lo previsto en la Constitución y el Estatuto Orgánico de Presupuesto y sus decretos reglamentarios, razón por la que la incorporación de los gastos de las entidades que conforman el presupuesto general de la Nación se encuentra supeditado a: i) la disponibilidad de recursos que permitan financiar el gasto; ii) el marco fiscal de mediano plazo que contiene el plan financiero; y iii) la ley de regla fiscal (Ley 1473 de 5 de julio de 2011<sup>8</sup>), cuya finalidad es mantener la sostenibilidad de las finanzas del Estado.

Expresó que, en atención a lo anterior, cada año se prepara el proyecto de Presupuesto General de la Nación que es presentado ante el Congreso de la República para su estudio y aprobación; proceso durante el cual se priorizan recursos importantes tanto para el INPEC como para la USPEC, con los cuales se deben atender todos los gastos inherentes al sistema penitenciario y carcelario.

---

<sup>8</sup> “Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones”.

Precisó que, pese a que, en el anteproyecto de presupuesto incluya recursos para el cumplimiento de diferentes acciones judiciales, tanto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como el Departamento Nacional de Planeación, de acuerdo con las metas presupuestales, establecen unos límites de gastos para cada sector y sus respectivas entidades, lo que no le permite atender la totalidad de las necesidades.

Aseguró que solicitó presupuesto suficiente para las vigencias 2013, 2014 y 2015 para cumplir con las prioridades indicadas por el INPEC, pero no fueron apropiados la totalidad de los recursos solicitados en el anteproyecto.

Teniendo en cuenta lo anterior adujo que, la carencia de recursos y los tiempos establecidos para ejecutar las obras del fallo y de las medidas cautelares, no le permitieron dar cumplimiento en los términos en que fueron ordenadas, pues debe iniciar una gestión adicional de recursos a los ya asignados y comprometidos para la vigencia 2015, cuyo resultado en respuesta y contenido se desconocen, en la medida en que la aprobación de los mismos depende de entidades que no fueron vinculadas al presente proceso.

Manifestó que, pese a lo anterior, ha ordenado obras en tiempos que no se ajustan a lo previsto en la Ley 80 de 28 de octubre de 1993<sup>9</sup>, la cuales, por demás, carecen de sustento técnico que las soporte.

Finalmente, destacó lo siguiente:

---

<sup>9</sup> “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.

“[...] No es entendible que se ordene en el fallo realizar las obras establecidas dentro de las medidas cautelares y en los tiempos allí señalados, y por el otro lado como es el deber ser de las cosas de acuerdo a la normatividad vigente, se ordene al INPEC elaborar un diagnóstico del estado general de la problemática sanitaria del EPC Yopal y presentar la solicitud motivada y sustentada a la USPEC, con presupuesto estimado del costo de los trabajos a realizar para que mi poderdante de acuerdo a esa solicitud planifique la gestión de los recursos y con base a los mismos inicie los procesos de contratación en los términos en que la legislación lo estipula.

Consideramos que existe una extralimitación por parte del H. Tribunal de Casanare, no respecto a la protección de los derechos colectivos, pero si al ordenar obras que no están incluidas en la presente vigencia fiscal y en los términos y condiciones en que lo hace [...]”.

#### **IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA**

La acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472 de 1998, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente, por la acción o la omisión de las autoridades públicas o de los particulares. El objetivo de estas acciones es dotar a la comunidad afectada de un mecanismo jurídico expedito y sencillo para la protección de sus derechos.

Al revisar el expediente, la Sala destaca lo siguiente:

##### **1.- Hechos que motivaron la presentación de la acción popular**

En el presente caso se advierte que, a juicio de los actores, los hechos que dieron origen a la vulneración de los derechos colectivos al acceso al servicio público de salud y a que su prestación sea eficiente y oportuna, al “saneamiento ambiental” y al goce de un ambiente sano, son los siguientes:

- La ausencia de un baño acondicionado con una batería sanitaria, lavamanos, ducha y orinal en el área de artesanías del pabellón 4 del EPC Yopal.

- El área de sanidad no tiene las habitaciones adecuadas para que los pacientes tengan un descanso digno y una recuperación exitosa después de las intervenciones quirúrgicas.
- La ausencia de un lugar adecuado para que los internos diagnosticados con enfermedades infectocontagiosas sean aislados, pues estos son llevados a los sitios empleados para “castigar” a los reclusos por su mal comportamiento.
- El personal médico disponible no es suficiente para atender a los internos de la cárcel.

## **2.- Primera Inspección judicial**

El día 17 de julio de 2014 se llevó a cabo una inspección judicial a la EPC Yopal en la que se constató:

### **2.1.- Respecto de los baños en el área de artesanías**

- Hay 2 talleres de artesanías, uno para sindicados y otro para condenados, los cuales reciben 140 reclusos en total, en jornada diurna de 7:30 a 10:30 am y de 12:30 a 03:30. Las instalaciones cuentan con orinales, razón por la que las demás necesidades fisiológicas deben efectuarse en los baños del área educativa, que es el lugar más próximo, o en el pabellón, los cuales están en óptimas condiciones para prestar los servicios.
- Que para que un recluso que se encuentre en el área de artesanías pueda acudir a los baños del área educativa o del pabellón, debe contar con el permiso del director del taller y, además, recorrer una distancia de aproximadamente 150 metros cuando está en el taller de artesanías de condenados, pero si está en el de sindicados, la distancia estimada es de 100 metros.

- En relación con el permiso emitido por el director del taller, los actores manifestaron que el mismo nunca les es concedido, así como tampoco los dejan ingresar al patio.

- Al revisar las cámaras de seguridad se pudo constatar que en el área de condenados para el ingreso a los baños no se registraron filas.

## **2.2.- Respecto de las condiciones del área de sanidad y la prestación de los servicios médicos**

- El área de sanidad no es empleada para la recuperación de procedimientos postquirúrgicos, pues esta se lleva a cabo en los centros médicos. Dicha área solamente se emplea para la atención básica de los internos.

- El EPC cuenta con una unidad de saneamiento especial destinada para los reclusos que requieran reposo. Para el efecto se dispusieron 12 celdas y manejan, en promedio, de 2 a 3 internos.

- Se presenta un manejo inadecuado de residuos al interior de cada una de las dependencias, tales como fisioterapia, odontología, entre otras.

- Hay unidades sanitarias que están fuera de servicio.

- Algunas de las camillas tienen oxido.

- No hay área de permanencia de pacientes.

- En promedio se atienden por día, 12 pacientes en odontología, 24 en medicina general, de 10 a 15 para nutrición y 10 para enfermería.

- La sala de espera no tiene mobiliario.

Adicional a lo anterior, se constató que el EPC presenta hacinamiento, pues fue diseñado para albergar 860 internos y a esa fecha cuenta con 1.067 reclusos, razón por la que se han visto en la obligación de habilitar los comedores.

### **3.- De las medidas cautelares adoptadas en la audiencia de pacto de cumplimiento**

En virtud de lo anterior, en la audiencia de pacto de cumplimiento que se llevó a cabo el 26 de septiembre de 2014, el Tribunal impartió las siguientes medidas cautelares:

a.- Ordenó a la administración del EPC y a la USPEC que, de manera solidaria y en el término de 5 días contados a partir de la terminación de la audiencia, dotara a cada uno de los talleres de artesanías de mínimo dos unidades sanitarias portátiles o removibles para el uso de los internos, hasta tanto se levante la medida cautelar o se adopten otras disposiciones en la sentencia.

b.- Que la EPC Yopal, en el término de 5 días contados a partir de la terminación de la audiencia, dote el área de atención primaria en salud de un número de sillas o mobiliario que cumpla con los estándares de seguridad, para la atención de los internos que buscan el servicio de salud, hasta tanto se levante la medida cautelar o se adopten otras disposiciones en la sentencia.

c.- Que la USPEC, en un lapso no mayor a dos meses contados a partir de la fecha de la audiencia, elabore el diagnóstico, diseño, presupuesto y plan de trabajo para la construcción de las obras de infraestructura que se requieran en los dos talleres de artesanías y en el área de salud para resolver la problemática descrita en el proceso. Dicha orden permanecerá hasta la elaboración de los estudios y plan de trabajo, sin perjuicio de lo que se provea en el fallo.

Posteriormente, en proveído de 7 de octubre de 2014, el Tribunal puso de manifiesto que se dio cumplimiento a la medida cautelar relacionada con la

disposición de sillas en el área de atención primaria en salud; pero en lo que respecta a la instalación de dos baterías sanitarias por cada taller, estimó que no se había acatado la orden judicial, pues solamente se instaló un solo baño portátil en cada taller de artesanías. Asimismo, dispuso que el expediente permaneciera en la Secretaría para efecto de que la USPEC informara sobre la elaboración del diagnóstico, diseño, presupuesto y plan de trabajo para la construcción de las obras de infraestructura de carácter permanente que se requieran en los dos talleres de artesanías y en el área de salud.

En respuesta, la USPEC mediante Oficio de 15 de octubre de 2014, manifestó que le era imposible cumplir con la medida en forma estricta y en el término que le fue otorgado para el efecto, toda vez la ejecución del presupuesto está limitada a la atención de las múltiples necesidades de los 138 establecimientos que tiene a cargo.

En virtud de lo anterior, adujo que en la vigencia fiscal 2014 realizó una priorización de obras de acuerdo con los requerimientos presentados por el INPEC a nivel nacional, las cuales se encuentran en ejecución. Agregó que, programó visitas técnicas los días 7, 8 y 22 de abril de 2014 junto con el Director del establecimiento, con el fin de verificar las condiciones de la planta física y del área de sanidad, no obstante no se mencionaron o priorizaron obras en los talleres y áreas de artesanías.

Aseguró que, una vez conoció la medida cautelar, solicitó al Director del EPC realizar las gestiones para dar cumplimiento a lo ordenado. Sin embargo, comoquiera que las obras solicitadas no hicieron parte de la priorización de las necesidades para la vigencia 2014, no fueron presupuestadas y, por ende, no era posible ejecutarlas, pero que iban a ser incluidas para la vigencia 2015.

Siendo ello así, solicitó la modificación de las medidas cautelares, en el sentido de ampliar el plazo para efecto de poder dar cumplimiento a las mismas dentro del término y condiciones previstas para ello. Aunado a lo anterior, también requirió que se estudiara la posibilidad de revocarlas dada la proximidad del fallo y porque estas podrían serle perjudiciales, toda vez que, aun cuando tenga disponibilidad presupuestal para contratar el alquiler de los baños portátiles, ello comprometería el cumplimiento de un eventual fallo desfavorable, en la medida en que incluirá en sus obras la instalación de unidades sanitarias definitivas que requieren de la asignación de recursos que debe gestionar y buscar porque no cuenta con ellos.

De otra parte, la Sala estima pertinente poner de presente que, con ocasión de la consulta del incidente de desacato adelantado por el Tribunal contra la Directora de la USPEC resuelta en proveído de 16 de julio de 2015<sup>10</sup>, tuvo conocimiento del auto de 5 de marzo de 2015, a través del cual el *a quo* amplió las medidas cautelares ya decretadas en la audiencia de pacto de cumplimiento, de las que no se dan cuenta en el presente expediente, pues solamente se hizo referencia a dicha providencia en la parte resolutive del fallo apelado.

Siendo ello así, para efectos ilustrativos, se citarán los apartes del auto de 16 de julio de 2015, en los que se hizo referencia a las medidas cautelares adoptadas por el Tribunal en providencia de 5 de marzo de 2015:

“[...] Siendo ello así, el Tribunal Administrativo de Casanare a través de auto de 5 de marzo de 2015, ordenó a la USPEC lo siguiente:

a.- Indicar y acreditar: i) la fecha de inicio de los trabajos específicos en el EPC Yopal para la construcción de las unidades sanitarias permanentes en los talleres de artesanías; ii) en qué consisten las adecuaciones del área de sanidad y cuándo se iniciaron y; iii) la fecha prevista para la entrega de los dos ítems anotados en precedencia.

---

<sup>10</sup> Expediente 2014-00129-02. Consejera ponente María Elizabeth García González.

b.- Debido a la necesidad de la adecuación de la “UTE” para aislar a los reclusos con enfermedades infectocontagiosas, ordenó lo siguiente: i) realizar un diagnóstico técnico de ingeniería y sanitario acerca de las medidas que se requieran para cumplir protocolos de salud pública respecto de los reclusos que por sus enfermedades deban ser aislados con barreras o medidas de bioseguridad. Para su cumplimiento se le otorgó el término de un mes; ii) elaborar un diseño y plan de trabajo para intervenir, a la brevedad, la UTE, conforme sea necesario para cumplir los protocolos sanitarios y epidemiológicos. Lo precedente debe realizarse en el término de 2 meses siguientes a la realización del diagnóstico técnico y; iii) adoptar las determinaciones contractuales de su competencia para que se realicen esas adecuaciones, conforme con el plan de trabajo que valorará y verificará el Tribunal de primer grado. La entidad contará con un término de 2 meses siguientes al diseño y aprobación de la solución para la apropiación de recursos y la contratación de los trabajos [...]”

#### **4.- De las pruebas practicadas durante el proceso**

De las pruebas practicadas al interior del proceso, la Sala destaca las siguientes.

**4.1** El Tribunal, mediante auto de pruebas de 18 de diciembre de 2014, requirió al Director del EPC Yopal para efecto de que informara: i) si el área de sanidad contaba con habitaciones para albergar a los internos que padezcan enfermedades contagiosas; ii) qué lugar se destina para recluir a los internos “recién operados” una vez regresan al EPC y si el médico tratante dispone de medidas de aislamiento, descanso u otras particularidades en el post operatorio inmediato; iii) el número de internos que alberga el EPC; y iv) cuántos reclusos padecen de tuberculosis.

En respuesta, el Director del EPC Yopal mediante oficio de 26 de enero de 2015, adujo que el área de sanidad no contaba con habitaciones para albergar internos que padezcan enfermedades contagiosas, por cuanto la atención integral de estos pacientes se lleva a cabo en la Unidad de Tratamiento Especial –UTE-, de conformidad con lo previsto en el artículo 80 de la Ley 1709 de 20 de enero de

2014<sup>11</sup>, según el cual, el aislamiento en los centros de reclusión procede, entre otros casos, por razones sanitarias.

En relación con el segundo interrogante referente al tratamiento de los reclusos con posterioridad a una intervención quirúrgica, manifestó que el médico tratante le da de alta al paciente cuando se encuentre apto para permanecer al interior de su lugar de reclusión y, además, puso de manifiesto que suscribieron un convenio con el Hospital de Yopal denominado "Hospital en Casa".

Señaló que, en la actualidad, cuentan con 1.117 internos y que no tienen ningún enfermo con tuberculosis.

**4.2.-** La USPEC, mediante oficio de 30 de enero de 2015<sup>12</sup>, informó que suscribió un convenio con FONDECUN para el mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física del EPC Yopal, dentro del cual se previó la construcción de las unidades sanitarias en los talleres de artesanías, así como también la adecuación de las áreas de sanidad.

**4.3.-** La Secretaría de Salud Departamental, mediante informe rendido el 29 de enero de 2015 por solicitud del Tribunal, en relación con el cumplimiento de las normas sanitarias por parte del EPC Yopal durante los dos últimos años, puso de manifiesto que no tenía competencia para inspeccionar, vigilar y controlar los factores de riesgo del ambiente que afectan la salud humana en el Municipio de Yopal, pues al ser este de categoría 3, dichas funciones recaen en el Municipio. Adujo que, no obstante lo anterior, realizó una búsqueda en sus archivos y encontró un informe del ente territorial respecto de las acciones de vigilancia de la

---

<sup>11</sup> "Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones".

<sup>12</sup> Folio 754.

calidad del agua del EPC y el perfil epidemiológico de la población, el cual fue allegado al expediente.

Del aludido informe<sup>13</sup>, la Sala destaca que:

-. En relación con **la calidad del agua suministrada**, las muestras recaudadas en el rancho de alimentos y la entrada a los pabellones 1 y 2 sindicados, arrojaron un resultado de nivel de riesgo MEDIO, durante los meses de febrero y marzo de 2014; pero para el mes de julio del mismo año, el resultado fue SIN RIESGO, cuya muestra fue tomada en la entrada del pabellón de sindicados.

De igual forma, las muestras tomadas en el área administrativa, en el pabellón “UME” y en la planta de tratamiento, durante los meses de septiembre y octubre de 2014, arrojaron como resultado un nivel SIN RIESGO.

Asimismo, se efectuaron algunas observaciones en relación con el sistema de abastecimiento, tales como; i) la disponibilidad de los reportes de auto control; ii) garantizar la medición del caudal de la salida; iii) dotar de equipos de fugas no visibles, entre otras.

-. En materia **de salud ambiental**, hallaron que: i) los pisos de los cuartos fríos y de las duchas se encuentran en mal estado; ii) falta señalización en las áreas comunes; iii) las instalaciones eléctricas se encuentran sin protección; iv) falta orden y aseo en general; v) los baños no cuentan con jabón líquido; vi) el tanque de almacenamiento no se encuentra tapado; vii) no existe protocolo de lavado y desinfección del tanque de almacenamientos; viii) no se realizan procedimientos periódicos de control microbiológico en el almacenamiento de residuos; ix) no hay garantía del programa de formación y residuos líquidos, pues faltan rejillas en los

---

<sup>13</sup> Folios 810 a 827.

canales, sifones y drenajes; x) hay sobrecupo en los patios 2 y 3; xi) no está documentado el mantenimiento de la planta de tratamiento de agua potable; xii) no hay soporte del programa del control de vectores; xiii) no existen copias de los análisis de la planta de tratamiento de agua y de los alimentos.

-. Adicionalmente, la Secretaría puso de presente irregularidades en el tratamiento de los alimentos suministrados a los reclusos y de las condiciones de higiene del lugar donde son preparados y de los elementos empleados para el efecto.

## **5.- Segunda inspección judicial**

El Tribunal practicó una segunda inspección judicial el 25 de febrero de 2015, en la que encontró lo siguiente:

-. En la celda de espera de reclusos para atención médica u otros servicios de salud se construyó una banca en concreto fundido y “[...] columnetas de ladrillo a la vista adosada a tres de los costados de la misma [...]”.

-. Los reclusos en etapa de egreso hospitalario que por indicaciones del médico tratante u otras razones de salud no pueden ser trasladados a sus celdas, son atendidos en la sala de procedimientos, en la cual hay 3 camillas disponibles, bala de oxígeno, equipos de primeros auxilios y utensilios de uso médico asistencial. Asimismo, la administración del EPC aseguró que, con ocasión de los eventos en mención, se ha hecho uso de las instalaciones muy esporádicamente; de igual forma, la responsable de sanidad puso de presente que, en términos generales, cuando se da de alta a un paciente es porque está suficientemente recuperado para trasladarlo al patio o celda.

-. Para el aislamiento de pacientes con enfermedades contagiosas se emplean las UTE, las cuales están dispuestas para atender 3 eventos a saber: i) solicitud del

interesado; ii) régimen interno disciplinario o de seguridad; y iii) por cuestiones de salud.

Dicha Unidad está conformada por 28 celdas distribuidas en dos pisos, las cuales tienen una placa en concreto fundido para organizar el sitio de dormir y algunas tienen colchonetas en regulares condiciones. También, todas disponen de una letrina, que en la mayoría están desaseadas, ducha, y lavamanos sin grifería, pues sólo cuentan con el punto de agua fuera de servicio.

Adicionalmente, hay 2 áreas del tamaño de dos celdas de aislamiento, destinadas para que los reclusos tomen el sol y así disminuir el rigor de la medida.

El Magistrado puso de manifiesto que ninguna de las 30 celdas en mención están adecuadas para manejar personas con problemas de salud, ni barreras de bioseguridad, ni medidas de aislamiento con enfoque de salud pública, razón por la que indagó con el Director del EPC sobre la posibilidad de que se adecue un espacio en la UTE que cumpla con tales cometidos. En respuesta, el Director informó que tal adecuación podía efectuarse en la celda primaria de dicha Unidad.

## **6.- La sentencia impugnada**

En la sentencia impugnada, el Tribunal, en relación con la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Departamento de Casanare, consideró que se encontraba probada, por cuanto no era el responsable de la protección de los derechos colectivos invocados. Agregó que, si bien, dicho ente territorial debía ejercer sus competencias conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, lo cierto es que estos operan frente a las entidades territoriales de nivel inferior, como es el caso de los municipios de su

jurisdicción, luego no tiene por qué asumir de oficio las responsabilidades asignadas a otras entidades del orden nacional central y descentralizado.

En relación con los hechos que, a juicio de los actores, vulneraron los derechos colectivos, el Tribunal consideró lo siguiente:

**-. De la ausencia de baños acondicionados con una batería sanitaria, lavamanos, ducha y orinal en el área de artesanías del EPC Yopal:** En efecto, se demostró que tales instalaciones no cuentan con unidades sanitarias adecuadas para que los reclusos hagan uso de las mismas y que las baterías sanitarias más próximas quedan a 100 metros, así como también que para acudir a ellas deben contar con el permiso del custodio o guarda de la puerta de talleres.

Puso de manifiesto que la referida omisión se subsanó temporalmente con la instalación de baños portátiles ordenados a través de la medida cautelar. De igual forma, se demostró que la USPEC tiene prevista y contratada la construcción de los baños definitivos.

En virtud de lo anterior, ordenó a la **USPEC** que ejecutara la totalidad de las obras, para entregar en funcionamiento las baterías sanitarias permanentes diseñadas, previstas y ya contratadas para los talleres de artesanías de sindicados y condenados, acorde con las medidas cautelares impuestas, cuya exigibilidad se mantiene.

**-. De la ausencia de lugares en el área de sanidad para que los pacientes tengan un descanso digno y una recuperación exitosa después de las intervenciones quirúrgicas.** El Tribunal advirtió que pese a la carencia del módulo de recuperación, se constató que existía un área de procedimientos

asistenciales básicos, con camillas e instrumental médico, en donde permanecen los reclusos que salen de hospitalización durante períodos muy cortos, así como la frecuencia con la que se ha requerido esta área ha sido mínima. En consecuencia, consideró que esta problemática quedó resuelta.

**- De la ausencia de un lugar adecuado para que los internos diagnosticados con enfermedades infectocontagiosas sean aislados.** El Tribunal constató que las instalaciones de la UTE empleadas para el efecto carecen de las condiciones para prestar este servicio. Asimismo, puso de manifiesto que la administración del EPC indicó que la celda primaria de la UTE puede adecuarse para ello.

Puso de manifiesto que a título de medida cautelar le había ordenado a la USPEC que elaborara el diagnóstico, diseño, presupuesto y plan de trabajo para la construcción de las obras de infraestructura que se requieran en el área de salud, para dar solución a esta problemática, no obstante, la entidad se negó a ello y aún sigue sin acatar la orden judicial, razón por la que aquella medida la adoptó como definitiva y, en consecuencia, ordenó a la USPEC y al Ministerio de Justicia y del Derecho para que, solidariamente, efectuaran lo siguiente:

“[...] Elaborar el diagnóstico, diseñar las obras, contratarlas y hacerlas ejecutar, para adoptar solución permanente a la problemática sanitaria de aislamiento de reclusos pacientes por razones epidemiológicas o de bioseguridad, conforme a estándares de salud pública y prescripciones de médico tratante, acorde con las medidas cautelares impuestas en auto del 5 de marzo de 2015, cuya exigibilidad se mantiene incólume [...]”.

El Tribunal dispuso que la referida medida debe ser financiada con el 100% del Tesoro Nacional, así como también que la evaluación de las necesidades de presupuesto adicional y la ejecución del gasto público (contratación) deben estar a cargo de la USPEC y al Ministerio de Justicia y del Derecho le corresponde

gestionar hasta obtener la apropiación complementaria en lo que exceda del presupuesto global de inversiones de la USPEC.

**- De la insuficiencia del personal médico para atender a los internos de la cárcel.** Al respecto, consideró que en el proceso quedó claramente evidenciado que la entidad prestadora de los servicios médicos tiene personal médico, odontológico y de enfermería, brinda los servicios médico asistenciales acorde con sus obligaciones. En iguales términos estimó que, la atención de urgencias que le compete al INPEC se presta mediante traslado del paciente a la red hospitalaria local, razón por la que no encontró demostrada la vulneración a los derechos colectivos.

La Sala advierte que, adicional a los reparos señalados por los actores en su escrito de demanda, el Tribunal encontró que las siguientes conductas vulneran o ponen en peligro los derechos colectivos de los reclusos:

**- Las instalaciones donde los reclusos esperan para recibir los servicios médico asistenciales, carecen de las mínimas condiciones humanitarias para sentarse.** Para el efecto, el Tribunal puso de presente que dicha problemática quedó superada con la ejecución de la medida cautelar decretada para solucionarla.

**- Incumplimiento del EPC Yopal de las normas sanitarias.** Al respecto, el Tribunal puso de manifiesto que el informe rendido por la Secretaría de Salud del Municipio de Yopal evidenció, entre otras irregularidades, que: i) el nivel de riesgo del agua suministrada a los reclusos en algunos puntos es MEDIO y en otros es SIN RIESGO; ii) los pisos de los cuartos fríos y de las duchas se encuentran en mal estado; iii) las áreas comunes no tienen señalización; iv) las instalaciones

eléctricas no tienen protección; v) los baños no tienen jabón líquido; vi) el tanque de almacenamiento de agua potable no se encuentra tapado ni existe protocolo de lavado y desinfección, etc.

Siendo ello así, el Tribunal consideró que era necesario requerir a la administración del EPC para que adoptara soluciones urgentes que se impartirán a título de **medidas cautelares**, toda vez que, a su juicio, se trata de una problemática humanitaria, cuyas consecuencias pueden tornarse catastróficas para la salud de los reclusos, de los servidores del EPC y de los visitantes. En consecuencia, ordenó lo siguiente:

a.- Al INPEC: i) elaborar un diagnóstico del estado general de la problemática sanitaria denunciada por la Secretaría de Salud; ii) definir un plan de acción de ejecución inmediata **con los recursos existentes**, para remediar aspectos de aseo, funcionamiento y optimización de los servicios ya disponibles.

Para lo anterior, el Tribunal le concedió un término de 2 meses siguientes a la notificación de la sentencia.

b.- Ordenó al INPEC que presentara ante la USPEC la solicitud motivada y sustentada de necesidades adicionales de infraestructura y logística, con un presupuesto estimado del costo de los trabajos por ejecutar o servicios por adquirir. Para el efecto, le concedió el mismo término para la medida anterior.

c.- Ordenó a la USPEC lo siguiente:

“[...] Fase 1: Revisar diagnóstico técnico de necesidades presentado por INPEC; elaborar presupuesto oficial y si excede de los recursos generales de inversión asignados a la USPEC, gestionar ante el Gobierno la apropiación complementaria que se requiera.  
[...]”

Para llevar a cabo esta etapa, el Tribunal le otorgó un término de 2 meses contados a partir de la notificación de la sentencia.

“[...] Fase 2: Obtenidos los recursos, contratar y hacer ejecutar los trabajos o suministros a que haya lugar.  
[...].”

Para lo anterior, el Tribunal le otorgó un término de hasta 6 meses adicionales, una vez se apropien los recursos adicionales en caso de que se requieran.

d.- Ordenó al Ministerio de Justicia y del Derecho que financie los requerimientos justificados que presente la USPEC para resolver integral y permanentemente la problemática sanitaria del EPC Yopal, acorde con los parámetros indicados en la parte motiva de la providencia. Para ello, le otorgó un término de 5 meses siguientes a la entrega del requerimiento por parte de la USPEC, acorde con la fase 1 de la orden anterior y, en todo caso, no podrá exceder del mes de enero de 2016.

La Sala pone de presente que respecto de las anteriores medidas cautelares, el Tribunal ordenó que eran de ejecución inmediata y que las entidades obligadas no podían esperar a la ejecutoria del fallo.

## **7.- De los recursos de apelación**

**El Ministerio de Justicia y del Derecho** fundamentó su recurso en los siguientes argumentos:

-. No se debió declarar la probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto del Departamento de Casanare, para efecto de dar

cumplimiento a la orden contenida en el numeral 4.1 de la sentencia, toda vez que, por disposición expresa del artículo 17 de la Ley 65, a este también le corresponde crear, fusionar o suprimir, dirigir, organizar, administrar, sostener y vigilar las cárceles para las personas detenidas preventivamente, razón por la que debe incluir en su respectivo presupuesto las partidas necesarias para cubrir estos gastos.

Consideró que las órdenes relativas a solucionar la problemática de los internos sindicados, implica necesariamente que la intervención y solución de estas necesidades sea concertada, coadyuvada o incluida por el Departamento de Casanare y el INPEC en el respectivo contrato de recibo de sus presos, más aún si se tiene en cuenta que en el presupuesto debe incluir las partidas necesarias para los gastos de sus cárceles.

- Las órdenes contenidas en los numerales 4.2 y 4.6 de la parte resolutive de la sentencia, consistentes en que debe apropiarse los recursos en lo que exceda del presupuesto global de inversiones de la USPEC para financiar las diferentes obras, fueron emitidas en desconocimiento del trámite presupuestal previsto en el Decreto 111 de 1996 y demás normas complementarias y concordantes, que dan cuenta de que no tiene competencia directa y autónoma para garantizar ni realizar apropiaciones presupuestales, pues la asignación del presupuesto es materia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Departamento Nacional de Planeación.

- Cuestionó las medidas cautelares impartidas en la sentencia, por cuanto ni la Ley 472 ni el CPACA prevén esta posibilidad, más aún si se tiene en cuenta que la naturaleza de las cautelares es provisional y no definitiva. Asimismo, destacó que no resulta procedente ordenar que tales medidas deben ser de inmediato

cumplimiento, pues la apelación de la sentencia debe concederse en el efecto suspensivo.

-. No se tuvieron en cuenta sus argumentos que daban cuenta de que su proceder no fue omisivo y que tampoco fue el causante de los hechos que dieron origen a la solicitud de amparo.

**La USPEC** fundamentó su recurso con base en lo siguiente:

-. Las limitaciones presupuestales que le impiden dar cumplimiento en los estrictos términos ordenados por el Tribunal.

-. El Tribunal no tuvo en cuenta los tiempos contractuales previstos en la Ley 80.

-. Que las obras ordenadas carecen de un sustento técnico.

-. El Tribunal se extralimitó al ordenar obras que no se encuentran en la vigencia fiscal 2015.

De todo lo expuesto en precedencia, la Sala advierte que del material probatorio allegado al proceso, el Tribunal solamente encontró probada la vulneración a los derechos colectivos al “saneamiento ambiental” y al goce de un ambiente sano, por cuanto en el EPC Yopal: i) los talleres de artesanías carecen de baterías sanitarias completas; ii) no existe un lugar adecuado para que los internos diagnosticados con enfermedades infectocontagiosas sean aislados; e iii) incumple con las normas sanitarias.

De igual forma, la Sala resalta que los reparos de las entidades impugnantes se refieren a la idoneidad de las medidas decretadas por el Tribunal para salvaguardar los derechos colectivos y el responsable para ejecutarlas.

Siendo ello así, la Sala encuentra que, en principio el estudio del asunto recaería sobre las medidas impartidas en la sentencia apelada para efecto de amparar los derechos colectivos que se encontraron vulnerados; no obstante, al consultar los estados electrónicos correspondientes al Tribunal Administrativo de Casanare, publicados en la página web de la Rama Judicial<sup>14</sup>, se constató que, mediante proveído de 19 de septiembre de 2016, el *a quo* declaró lo siguiente:

**[...] 1° Declarar integralmente cumplidas las obligaciones contenidas a título de medidas cautelares en los ítems 4.1 a 4.6 del numeral 4 de la sentencia de 27 de abril de 2015 a cargo de la USPEC, INPEC y NACIÓN (Ministerio de Justicia y Derecho) dentro de la popular de la referencia por las razones indicadas en la motivación [...]** (Negrillas fuera del texto).

Lo anterior, pone de manifiesto que el recurso de apelación de las entidades accionadas carece de objeto, en tanto que ya dieron cumplimiento a las órdenes que precisamente cuestionaron en su escrito de alzada, razón por la que sería inane que la Sala se pronuncie sobre la procedencia y competencia para ejecutar las órdenes de la sentencia cuando estas ya se cumplieron en su totalidad.

Sin embargo, lo anterior no obsta para que la Sala se pronuncie sobre la pertinencia de: i) someter el cumplimiento de una orden judicial emitida al interior de un fallo de acción popular, al plazo que a bien tenga el Juez de primera instancia dentro del trámite de seguimiento de las medidas cautelares impartidas con anterioridad a la sentencia; e ii) impartir medidas cautelares en la parte resolutive del fallo apelado.

Al respecto, la Sala advierte del expediente que el Tribunal impartió diversas órdenes tendientes a solucionar: i) la ausencia de baterías sanitarias en los talleres de artesanías; ii) la falta de un lugar adecuado para que los internos

---

<sup>14</sup> Esta información puede ser consultada en el siguiente enlace: [https://www.ramajudicial.gov.co/documents/2196916/10158305/Estado\\_oral\\_207-2016.pdf/ce2b100a-b47c-4f8b-a4f0-403f0f2e0091](https://www.ramajudicial.gov.co/documents/2196916/10158305/Estado_oral_207-2016.pdf/ce2b100a-b47c-4f8b-a4f0-403f0f2e0091)

diagnosticados con enfermedades infectocontagiosas sean aislados; y iii) la problemática sanitaria advertida por la Secretaría de Salud de Yopal.

En relación con las medidas ordenadas para solucionar las problemáticas de ausencia de baterías sanitarias y la zona de aislamiento de internos con enfermedades infectocontagiosas, el Tribunal ordenó:

-. Que la USPEC ejecutara “[...] la totalidad de las obras para entregar en funcionamiento las baterías sanitarias permanentes diseñadas, previstas y ya contratadas para los talleres de artesanías (sindicados o imputados y condenados) del EPC Yopal, **acorde con las medidas cautelares impuestas en este proceso, cuya exigibilidad se mantiene incólume [...]**<sup>15</sup>.

-. Que el Ministerio de Justicia y del Derecho, en forma solidaria, elaboraran “[...] el diagnóstico, diseñar las obras, contratarlas y hacerlas ejecutar, para adoptar solución permanente a la problemática sanitaria de aislamiento de reclusos pacientes por razones epidemiológicas o de bioseguridad, conforme a estándares de salud pública y prescripciones de médico tratante, acorde con las medidas cautelares impuestas en auto del 5 de marzo de 2015, cuya exigibilidad se mantiene incólume [...]”.

Asimismo, dispuso que el plazo para que las entidades dieran cumplimiento a las órdenes sería el que se fije en los autos de imposición y control de medidas cautelares y su seguimiento, que para el caso concreto, lo sería respecto de los proveídos de 26 de septiembre de 2014 y 5 de marzo de 2015.

---

<sup>15</sup> Negrillas de la Sala.

Al respecto, a juicio de la Sala, el plazo para cumplir una orden judicial emitida al interior de una sentencia, no debe estar supeditado a lo que se disponga en los autos de imposición y control de medidas cautelares y su seguimiento, por las razones que pasan a exponerse:

El artículo 34 de la Ley 472 ordena que en la sentencia el Juez debe señalar un **plazo prudencial**, de acuerdo con el alcance de sus determinaciones, dentro del cual debe iniciarse el cumplimiento de la providencia y posteriormente culminar la ejecución.

Dicha exigencia resulta de suma importancia, pues obliga a que se establezcan reglas claras y precisas tanto para las partes como para el juez, toda vez que la obligada debe conocer desde la sentencia, con qué plazo cuenta para ejecutar la orden y, a su vez, los accionantes, el comité de verificación y el juez, pueden hacer un estricto control del cumplimiento de la orden judicial, así como también, permite que el Juez de segunda instancia efectúe un adecuado control de legalidad con fundamento en una realidad procesal definitiva.

De igual forma, la Sala conviene en precisar que, las medidas cautelares al interior de la acción popular se encuentran reguladas por el artículo 25 de la Ley 472, el cual le otorga la facultad al Juez constitucional para que, de oficio o a petición de parte, adopte las “[...] medidas **previas** que estime pertinentes **para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado** [...]”<sup>16</sup>.

Por su parte, el CPACA, en su artículo 229 previó que las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos colectivos se regirán por lo dispuesto en el Capítulo XI ibídem.

---

<sup>16</sup> Negrillas y subrayas fuera del texto.

En consecuencia, en atención a la existencia de dos normativas que regulan lo relacionado con las medidas cautelares al interior de las acciones populares, la Sala ha precisado reiteradamente que ambas disposiciones deben ser interpretadas de manera armónica, más aún si se tiene en cuenta que lo ordenado por el CPACA no pone en riesgo las garantías ya otorgadas por la Constitución y la Ley 472 para la protección de los derechos colectivos<sup>17</sup>.

De la lectura del artículo 229 del CPACA, la Sala observa que las medidas cautelares tienen como fin [...] proteger y garantizar, **provisionalmente**, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia [...]"<sup>18</sup>

Lo precedente, pone de manifiesto que las medidas cautelares en la acción popular son **transitorias** y, en los eventos en que el juez decida en la sentencia, adoptarlas como definitivas, como es el caso, la verificación de su cumplimiento, ya no debe estar supeditada a lo que disponga en los autos emitidos con ocasión de la cautela sino a lo que se ordene en el fallo, pues las decisiones que allí se toman desplazan las actuaciones que se surten con ocasión de la medida preventiva, más aún si se tiene en cuenta que pueden ser modificadas o, incluso, revocadas por el Juez de segunda instancia en sede de apelación.

Lo anterior se corrobora en el hecho de que, pese a que la Sala concuerda con las órdenes dictadas en la sentencia, difiere en relación con la indeterminación del plazo, razón por la que resultaría necesario modificarlo, no obstante, en esta instancia ya sería inocuo, por cuanto el Tribunal realizó la verificación del cumplimiento en un trámite en cuaderno separado y concomitante al curso normal

---

<sup>17</sup> Sobre este asunto pueden ser consultadas las providencias de 26 de abril de 2013 (Expediente núm. 2012-00614. Consejera ponente María Elizabeth García González) y 11 de mayo de 2017 (Expediente núm. 2016-01314. Consejera ponente María Elizabeth García González).

<sup>18</sup> Negrillas y subrayas fuera del texto.

del proceso, en el cual las obligadas presentaron informe respecto del acatamiento de las decisiones, de cuyas diligencias no se dio cuenta al juez de segunda instancia.

Ahora, en lo que respecta la procedencia de emitir medidas cautelares en la sentencia, la Sala advierte lo siguiente:

El Tribunal, al interior de la sentencia apelada, adoptó diversas medidas cautelares en consideración a que este advirtió al interior del proceso que la Secretaría de Salud del Departamento de Casanare, puso en conocimiento un informe rendido por la Secretaría de Salud del Municipio de Yopal, en el que se advierten diversas conductas que, a juicio del *a quo*, constituyen una problemática humanitaria, cuyas consecuencias pueden tornarse catastróficas para la salud de los reclusos, de los servidores del EPC y de los visitantes, razón por la que estimó que era necesario adoptar medidas urgentes.

Las irregularidades observadas por la Secretaría de Salud del Municipio de Yopal son, entre otras, que: i) el nivel de riesgo del agua suministrada a los reclusos en algunos puntos es MEDIO y en otros es SIN RIESGO; ii) los pisos de los cuartos fríos y de las duchas se encuentran en mal estado; iii) las áreas comunes no tienen señalización; iv) las instalaciones eléctricas no tienen protección; v) los baños no tienen jabón líquido; vi) el tanque de almacenamiento de agua potable no se encuentra tapado ni existe protocolo de lavado y desinfección, etc.

Al respecto, resulta pertinente precisar que la Corte Constitucional en sentencia T-762 de 16 de diciembre de 2015<sup>19</sup> declaró nuevamente el Estado de Cosas

---

<sup>19</sup> Magistrada ponente Gloria Stella Ortiz Delgado.

Inconstitucional –ECI- en el sistema penitenciario y carcelario del país por las siguientes razones:

“[...]”

- Los derechos constitucionales de las personas privadas de la libertad eran violados de manera masiva y generalizada.
- Las obligaciones de respeto, protección y garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad habían sido incumplidas de forma prolongada.
- El sistema penitenciario y carcelario había institucionalizado prácticas inconstitucionales.
- Las autoridades encargadas no habían adoptado las medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias y eficaces para evitar la vulneración de derechos.
- Las soluciones a los problemas constatados en el Sistema penitenciario y carcelario, comprometían la intervención de varias entidades, requerían de un conjunto complejo y coordinado de acciones, y exigían un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante.
- Si todas las personas privadas de la libertad acudieran a la acción de tutela, se produciría una congestión judicial mayor de la que ya existe. [...]”

Asimismo, la Corte Constitucional en la sentencia citada, describió diversas problemáticas estructurales que son la causa de la vulneración constante y sistemática de los derechos de las personas privadas de la libertad, las cuales si son debidamente atendidas, darían lugar al levantamiento del ECI declarado. Las problemáticas referidas, entre otras, son: i) hacinamiento; ii) **Precarias condiciones sanitarias**; iii) precariedad de los servicios de salud; iv) imposibilidad de realizar actividades tendientes a la resocialización o a la redención de la pena; v) **falta de acceso al agua potable en forma continua de los internos al interior de los establecimientos carcelarios**; vi) **calidad de la alimentación**; vii) imposibilidad de visitas conyugales en condiciones de intimidad y dignidad; y viii) el reducido número de guardias, en relación con el alto número de reclusos, en aumento.

Para cada una de las problemáticas referidas, la Corte fijó estándares mínimos de satisfacción que deben ser observados por el INPEC y la USPEC para los proyectos que se estén ejecutando o los que vengan, conforme lo dispone los numerales 21 y 24 de la orden vigésima segunda de la parte resolutive de la sentencia, por los establecimientos carcelarios del país. Asimismo tales criterios deberán ser empleados por el INPEC, la USPEC y el Ministerio de Justicia y del Derecho para efectuar un diagnóstico de las condiciones reales de las cárceles del país. (Numeral 20 *ibidem*).

Bajo los referidos términos, entonces, a juicio de la Sala, lo procedente sería revocar las medidas cautelares emitidas por el Tribunal, en tanto que las irregularidades advertidas por la Secretaría de Salud coinciden en gran medida con las problemáticas estructurales del sistema penitenciario y carcelario identificadas por la Corte Constitucional en sentencia T-762 de 2015 como las causante del ECI, esto es, las precarias condiciones sanitarias, la falta de acceso a agua potable y la calidad de la alimentación suministrada, entre otras.

Siendo ello así, comoquiera que al interior de la referida sentencia de tutela, la Corte impartió órdenes generales tendientes a superar el ECI declarado con ocasión de las cuales las entidades que tienen a su cargo la administración del sistema penitenciario y carcelario están concentradas en su cumplimiento, no resultaría necesario que al interior de la presente acción se adoptaran ningún tipo de medida, más aún si se tiene en cuenta que en el expediente no obraba ninguna otra prueba respecto de tales condiciones, que le permitiera a la Sala efectuar un estudio de fondo y detallado sobre la existencia actual de las mismas, ni de las medidas adelantadas por la administración con posterioridad al informe de la Secretaría de Salud, tendientes a acatar las recomendaciones del órgano de control.

Lo anterior, aunado al hecho de que, a juicio de la Sala, la forma en que fueron decretadas las medidas cautelares desconoce las reglas mínimas previstas en la Ley 472 y en el CPACA que regulan dicha materia, pues ni siquiera, las autoridades accionadas tuvieron la oportunidad de pronunciarse respecto de los hechos que las motivaron, ni allegar pruebas sobre la superación o no de tales dificultades.

Sin embargo, comoquiera que, según se advirtió del proveído de 19 de septiembre de 2016 proferido por el Tribunal, las medidas cautelares fueron acatadas en su totalidad, no resulta de ninguna utilidad que la Sala revoque las mismas.

La Sala considera que la situación planteada reviste de suma importancia, pues, se reitera, que en la sentencia proferida al interior de una acción popular, el Juez debe resolver la controversia y adoptar medidas definitivas que, en caso de ser apeladas, deben ser revisadas por el superior jerárquico, en aras de garantizar el derecho a la doble instancia, razón por la que carece de toda técnica jurídica la emisión de medidas cautelares en la misma, pues estas son de carácter provisional o transitorio.

A juicio de la Sala, el hecho de dictar medidas cautelares al interior de una sentencia, vulnera el derecho al debido proceso y a la doble instancia de la autoridad obligada, pues el trámite de apelación del auto que decreta una medida cautelar difiere del previsto para la apelación de sentencia, en tanto que en el primer evento la alzada se resuelve de plano y en el segundo se debe admitir el recurso y correr traslado del mismo a las partes y al Ministerio Público, lo cual resulta aún más dispendioso. Lo anterior, aunado al hecho de que hace ilusorio un pronunciamiento en segunda instancia, tal como ocurrió en el presente caso.

La Sala destaca que, si bien, el objeto de la acción popular es el amparo de los derechos colectivos, en cuyo trámite se debe observar la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal, el Juez también está obligado a velar por el respeto del debido proceso, garantías procesales y el equilibrio entre las partes, lo cual no se advirtió en el trámite de la presente acción popular.

Visto lo anterior, la Sala declarará la carencia actual de objeto del recurso de apelación e instará al Tribunal para que, en lo sucesivo, en las acciones populares de su conocimiento tenga en cuenta las consideraciones aquí expuestas.

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

#### **F A L L A**

**PRIMERO: DECLÁRASE** la carencia actual de objeto de los recursos de apelación interpuestos por los apoderados del Ministerio de Justicia y del Derecho y de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios –USPEC-, contra la sentencia de 27 de abril de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare.

**SEGUNDO: ÍNSTASE** al Tribunal Administrativo de Casanare para que, en lo sucesivo, en las acciones populares de su conocimiento tenga en cuenta las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

**CUARTO:** Devuélvase, ejecutoriada esta providencia, el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala, en la sesión del día 22 de febrero de 2018.

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Presidente

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**