



Radicación: 66001 23 33 000 **2016 00523 02**  
Accionante: Defensoría del Pueblo - Regional Risaralda

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN PRIMERA**

**Consejero Ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

**Bogotá D.C., siete (07) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)**

**Referencia:** ACCIÓN POPULAR  
**Radicación:** 66001 23 33 000 **2016 00523 02**  
**Accionante:** DEFENSORÍA DEL PUEBLO - REGIONAL RISARALDA  
**Accionado:** DEPARTAMENTO DE RISARALDA Y OTROS

**Tesis:** Se vulneran los derechos colectivos al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, la seguridad y salubridad públicas cuando un municipio omite el cumplimiento de la obligación legal de crear cárceles para las personas detenidas preventivamente y ello incide en el hacinamiento de los establecimientos carcelarios del Departamento de Risaralda.

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia proferida el 15 de mayo de 2020 por el Tribunal Administrativo de Risaralda, que negó las pretensiones de la demanda.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. La demanda**

La Defensoría del Pueblo de la Regional Risaralda promovió acción popular<sup>1</sup>, por medio de la cual formuló las siguientes pretensiones:

“[...] **PRIMERO:** Declarar que el MUNICIPIO DE LA VIRGINIA, el DEPARTAMENTO DE RISARALDA, y la NACIÓN – MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO; vulneran los derechos colectivos de los ciudadanos del municipio La Virginia; relacionados con la moralidad administrativa, la seguridad como (sic) el acceso a la infraestructura de servicios que garantice la salubridad y la salubridad públicas (sic).

<sup>1</sup> Folio 6 del expediente.



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

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

**CUARTO:** Que las entidades demandadas sean condenadas en costas a favor de la Defensoría del Pueblo – Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos". (Mayúsculas y negrillas del texto original)

## 1.2. Los hechos

La parte accionante indicó que desde la entrada en vigencia de la Ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario, existe un marco legal previsto en los artículos 17 a 19 de esa norma, que le asigna *"a los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y al Distrito Capital de Santafé de Bogotá, la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente"*.

Explicó que conforme al artículo 19A de dicha ley, el Ministerio de Justicia y del Derecho, además de las funciones definidas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, deberá promover la aprobación de un documento CONPES para garantizar la financiación de las cárceles de detención preventiva.

Manifestó que el documento CONPES 3828 de 2015 de Política Penitenciaria y Carcelaria en Colombia señala que *"[...] Del seguimiento al sistema penitenciario y carcelario, se puede observar que la mayoría de los entes territoriales no se encuentran cumpliendo lo establecido en la Ley y, por ende, no gestionan ni destinan presupuesto para administrar, crear y organizar las cárceles para las personas detenidas preventivamente"* y que dicho incumplimiento incide en la sobrepoblación de los establecimientos del orden nacional.

Anotó que en los centros de reclusión de Risaralda, Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Pereira – EPMSCPEI



“Cárcel La 40”, Establecimiento Reclusorio de Mujeres de Pereira “Cárcel La Badea” y Centro de Reclusión de Varones de Santa Rosa de Cabal”, se presentan altos niveles de hacinamiento que se reducirían si las entidades territoriales cumplieran con las obligaciones a su cargo relacionadas con la población privada de la libertad en ejecución de una medida de aseguramiento de detención preventiva.

Sostuvo que con la ausencia de edificaciones donde funcionen las cárceles para las personas detenidas preventivamente, las entidades territoriales incurrir en omisión de la Ley 65 de 1993 y violan los derechos colectivos a la moralidad administrativa, seguridad y salubridad públicas y el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.

Precisó que requirió al Municipio de La Virginia, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Departamento de Risaralda para que informaran si dicho municipio contaba con el espacio para el funcionamiento de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y arribó a la conclusión de que la administración municipal no cuenta con el espacio para el funcionamiento de las cárceles y pabellones de detención preventiva en donde las personas detenidas en esa calidad dispongan de un lugar sin hacinamiento, con las condiciones mínimas que garanticen una permanencia digna y segura.

### **1.3. Pronunciamientos en primera instancia**

Las autoridades accionadas contestaron la demanda manifestando lo siguiente:

#### **1.3.1. El Ministerio de Justicia y del Derecho<sup>2</sup>**

El ministerio presentó contestación de la demanda en la que se opuso a las pretensiones, para lo cual expuso que conforme lo previsto en el Decreto 2897 de 2011<sup>3</sup>, dicha entidad no tiene asignadas atribuciones para cumplir o solucionar directamente los conflictos en materia de sanidad, infraestructura y administración de un establecimiento penitenciario y carcelario para detención preventiva.

Precisó que de acuerdo con lo establecido en los Decretos 4150 y 4151 de 2011, las medidas administrativas tendientes a atender asuntos al interior de los centros penitenciarios y carcelarios como lo son las condiciones de salubridad, la atención médica, asignación de celdas para dormir y atender visitas conyugales, traslados de internos a otros establecimientos, la prestación del servicio de salud, agua, alimentación y de infraestructura carcelaria están a cargo del Instituto Nacional

<sup>2</sup> Folios 38 a 43.

<sup>3</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”*



Penitenciario y Carcelario – INPEC y de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC.

Señaló que la adscripción del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC y de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC al Ministerio de Justicia y del Derecho no constituye una relación jerárquica funcional ni de subordinación, toda vez que, según lo previsto en los artículos 44, 104 y 105 de la Ley 489 de 1998, dicha figura alude a la orientación, controles sectoriales y administrativos tendientes al desarrollo armónico de las funciones públicas, y no al ejercicio subordinado de facultades y competencias por parte de entes adscritos.

Aseveró que esa cartera ministerial en el marco de su competencia de diseñar, hacer seguimiento y evaluar la política en materia criminal, carcelaria y penitenciaria y con el ánimo de superar la problemática del sistema penitenciario y carcelario, ha estado al tanto del plan de construcción y refacción carcelaria tendiente a garantizar a los reclusos condiciones de vida digna y presentó el proyecto de reforma al Código Penitenciario y Carcelario.

Destacó que, respecto del plan de construcción y refacción carcelaria, a partir del año 2000 el Gobierno Nacional inició un proceso de transformación del sistema penitenciario con el objeto de lograr unas instalaciones adecuadas, en terrenos adquiridos que cumplieran con los requisitos necesarios para el funcionamiento específico de establecimientos penitenciarios y carcelarios.

Agregó que en los documentos Conpes 3277 de 2004, 3412 de 2006 y 3575 de 2009 se prevé la construcción y dotación de 10 nuevos establecimientos de reclusión con el objeto, entre otros, de ampliar y readecuar la infraestructura para reducir el hacinamiento.

Informó que el Gobierno Nacional logró que en el Plan Nacional de Desarrollo para los años 2011-2014 se autorizara al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC para que mediante concesión llevara a cabo la construcción, mantenimiento y conservación de centros penitenciarios y carcelarios mediante un proceso de tercerización y que el 13 de julio de 2011 se firmó un convenio entre el Ministerio del Interior y de Justicia, el INPEC y la Corporación Andina de Fomento – CAF cuyo objeto era la ampliación de la capacidad del Sistema Penitenciario y Carcelario en 26.000 cupos para el año 2014, mediante la construcción de seis a ocho establecimientos de reclusión.

Resaltó que, en cuanto a las graves falencias en la prestación del servicio de salud en los establecimiento penitenciarios y carcelarios, junto con el Ministerio de Salud y Protección Social se expidió la Circular Conjunta 051 de 2012 para la adopción e implementación de lineamientos generales para la vigilancia y control de eventos de salud pública en los centros de reclusión.



Expuso que se expidió el Decreto 2496 de 2012 que tiene como finalidad permitir la contratación de una EPS diferente a CAPRECOM para la afiliación al sistema de salud de la población privada de la libertad y la existencia de una EPS diferenciada para las personas privadas de la libertad.

Enfatizó en que desde la expedición de la Ley 65 de 1993 le corresponde a los entes territoriales la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad; no obstante, esta obligación no ha sido asumida cabalmente por los alcaldes y gobernadores.

Anotó que con fundamento en el artículo 168 de la Ley 65 de 1993, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC profirió la Resolución 1505 del 31 de mayo de 2013 *"Por la cual se declara el estado de Emergencia Penitenciaria y Carcelaria en los Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional del INPEC"*, con el fin de conjurar la grave situación de salud de los centros reclusorios y con base en la cual el director general del INPEC adoptará las medidas que se requieran en desarrollo del dicho estado de emergencia penitenciaria y carcelaria.

Expresó que *"[...] la actuación del INPEC y de la USPEC ha sido de tal naturaleza que su aparente "inacción" no obedece a un querer administrativo encaminado a "sacar de bulto", como se dice coloquialmente, sino que es producto del desbordamiento de obligaciones de todo tipo, que para su correcta y eficaz solución requieren ser desarrolladas previos estudios, cronogramas y procedimientos que demandan tiempos más allá de los que en una utopía de Estado serían exigibles"*.

### **1.3.2. El Departamento de Risaralda<sup>4</sup>**

Manifestó que no ha vulnerado los derechos colectivos esbozados por la demandante toda vez que de acuerdo con lo establecido en la Ley 65 de 1993, la entidad competente para la administración, mantenimiento y custodia de las cárceles nacionales, departamentales o municipales es el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC.

Precisó que el Departamento de Risaralda no posee cárceles o establecimientos carcelarios o penitenciarios del orden departamental, razón por la cual no le asiste responsabilidad por la presunta violación a los derechos colectivos invocados por la Defensoría del Pueblo.

Indicó, en cuanto a las pretensiones de la demanda, que se opone a que se le declare responsable de la vulneración de los derechos colectivos invocados, ya que insiste, la competencia de la administración,

---

<sup>4</sup> Folios 44 a 54.



mantenimiento y seguridad de las cárceles o establecimientos penitenciarios es el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC.

Señaló respecto de la segunda pretensión, dirigida a adoptar medidas para que se supere la vulneración de los derechos invocados, que es el INPEC y, de manera subsidiaria, el Municipio de la Virginia los competentes para atender los requerimientos de la población reclusa en las cárceles para detención preventiva de los condenados y sindicados.

Reiteró que el Departamento de Risaralda no está obligado a cumplir con competencias que la ley no le ha atribuido y que el Departamento de Risaralda cedió a título gratuito al INPEC el lote denominado “El Pílamó” con el fin de construir el establecimiento penitenciario y carcelario de mediana seguridad de Pereira, lo cual solucionará el hacinamiento que se vive en la cárcel “La 40” de dicha ciudad.

Sostuvo que conforme al artículo 298 de la Constitución Política y al literal f) del artículo 7 del Decreto 1222 de 1986, el Departamento de Risaralda no tiene a su cargo la construcción, administración, custodia y seguridad de las cárceles para personas detenidas preventivamente o condenados y sindicados por contravenciones.

Como medios exceptivos propuso el de falta de legitimación en la causa por pasiva y la existencia de precedente en materia carcelaria y penitenciaria y, por tanto, efecto de cosa juzgada.

Frente a la excepción de “*existencia de precedente en la materia y efecto de cosa juzgada*” sostuvo que sobre hechos y pretensiones similares al caso que nos ocupa ya se han proferido varios pronunciamientos.

De otro lado, solicitó la acumulación del presente trámite con los procesos bajo radicados números 2016-00517-00; 2016-00525-00; 2016-00520-00; 2016-00524-00, 2016-00528-00 y 2016-00527-00 que cursan en el Tribunal Administrativo de Risaralda.

Finalmente, solicitó la vinculación del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC.

### **1.3.3. Municipio de La Virginia<sup>5</sup>**

La entidad territorial presentó escrito de contestación en el que se opone a las pretensiones de la demanda y niega la vulneración de los derechos colectivos invocados, en razón a que desde el año 2008 fecha en que se ordenó la supresión del establecimiento carcelario en dicho municipio, se han celebrado los correspondientes convenios de integración con el INPEC tendientes a mejorar las condiciones en pro de una vida digna para las personas en condiciones de detención. Específicamente, indica que se celebró el convenio de integración de servicios No. 470 de 2016 entre el

---

<sup>5</sup> Folios 62 a 66.





INPEC y el alcalde municipal cuyo objeto es *"contribuir al funcionamiento del establecimiento penitenciario y carcelario de Pereira departamento de Risaralda, con el fin de recibir personas sindicadas en detención preventiva y condenadas por contravenciones, que hayan sido privadas de la libertad por decisión de autoridad judicial."*

#### **1.3.4. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC<sup>6</sup>**

Aceptó como ciertos todos los hechos relacionados en el escrito de la demanda y coadyuvó las pretensiones solicitadas por la parte actora.

Indicó que el INPEC no vulnera los derechos de la invocados y que, por el contrario, asume la responsabilidad que le corresponde a los entes territoriales de garantizar los recursos y o facilitar la creación y sostenimiento de las cárceles para las personas detenidas preventivamente conforme lo ordena la Ley 65 de 1993. Afirmó que el INPEC no tiene la facultad ni la competencia para acceder a las pretensiones de la demanda.

Precisó que los entes territoriales deben incluir en sus respectivos presupuestos las partidas necesarias para los gastos de sus cárceles, pago de empleados, raciones de presos, gastos por remisiones y viáticos, materiales, suministros, compras de equipos y demás servicios.

Manifestó que el hacinamiento tiene origen en las personas que ostentan la calidad de sindicadas, afectando los derechos de las demás personas privadas de la libertad en los establecimientos penitenciarios del orden nacional, es decir, de los condenados. Afirmó que el INPEC debe distribuir el poco presupuesto que se le asigna cada año para cubrir las necesidades de toda la población las cuales no dan espera y no permiten a las autoridades hacer la discriminación entre sindicados o no.

Resaltó que conforme al artículo 17 de la Ley 65 de 1993, la reclusión de las personas sindicadas o detenidas preventivamente corresponde a los distintos entes territoriales mientras que la reclusión de las personas condenadas compete al INPEC. Afirmó que en ocasiones los entes territoriales se limitan a firmar convenios por sumas irrisorias que no tienen en cuenta el costo de una persona detenida por día.

Aseveró que los entes territoriales que integran el Departamento de Risaralda han incumplido con el deber legal que les asiste de crear y sostener sus propios centros de reclusión, omisión que ha sido determinante para agudizar aún más la crisis de hacinamiento que impera en el Establecimiento Penitenciario de Pereira.

Consideró que se debe establecer las autoridades sobre las cuales recae el deber legal de garantizar el espacio para el funcionamiento de las

---

<sup>6</sup> Folios 124 a 129.



cárceles y pabellones de detención preventiva en condiciones dignas y de seguridad.

## **II. TRÁMITE EN PRIMERA INSTANCIA**

2.1. La demanda fue radicada en el Tribunal Administrativo de Risaralda el 26 de julio de 2016<sup>7</sup>.

2.2. Por auto del 13 de septiembre de 2016 el despacho sustanciador admitió la demanda<sup>8</sup> y ordenó la notificación personal a la parte demandada, Ministerio de Justicia y del Derecho, Departamento de Risaralda y Municipio de La Virginia. En esta misma providencia se negó la medida cautelar solicitada con la demanda.

2.3. Por auto del 9 de agosto de 2017, el Tribunal Administrativo de Risaralda dejó sin efectos las actuaciones surtidas dentro la acción popular y declaró el agotamiento de la jurisdicción en el proceso de la referencia<sup>9</sup>. En esta misma providencia se aceptó como coadyuvante al señor Javier Elías Arias Idárraga.

2.4. Contra la decisión anterior, la Defensoría del Pueblo Regional Risaralda interpuso recurso de apelación que fue resuelto por la Sección Primera del Consejo de Estado mediante providencia del 15 de marzo de 2018, en el sentido de revocar el auto del 9 de agosto de 2017 y ordenar continuar con el trámite de la acción popular<sup>10</sup>.

2.5. Mediante auto de 10 de julio de 2018 se negó la acumulación de procesos formulada por el Departamento de Risaralda y ordenó la vinculación del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC<sup>11</sup>.

2.6. La audiencia de pacto de cumplimiento se celebró el 17 de enero de 2019, la cual se declaró fallida ante la falta de ánimo conciliatorio<sup>12</sup>.

2.7. Por auto de 26 de febrero de 2018 se abrió a pruebas el proceso, en donde se tuvieron como tales las aportadas por las partes y se negó la inspección judicial solicitada por la parte actora<sup>13</sup>.

2.8. En proveído del 20 de septiembre de 2019 se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión<sup>14</sup>.

---

<sup>7</sup> Folio 7 anverso.

<sup>8</sup> Folios 25 a 27.

<sup>9</sup> Folios 74 a 77.

<sup>10</sup> Folios 97 a 101.

<sup>11</sup> Folios 117 y 118.

<sup>12</sup> Folios 161 a 164.

<sup>13</sup> Folios 188 y 189.

<sup>14</sup> Folios 201 y 202.





### III. EL FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo de Risaralda, Sala Segunda de Decisión, mediante sentencia del 15 de mayo de 2020, dispuso<sup>15</sup>:

"[...] 1. **DECLÁRESE NO PROBADA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**, propuestas por el Departamento de Risaralda, por la Nación –Ministerio de Justicia y del Derecho- y por el Instituto Nacional Penitenciario INPEC, de conformidad con lo expresado en la parte motiva de este fallo.

2. **NIÉGANSE** las súplicas de la demanda.

3. Sin condena en costas en esta instancia, por lo considerado.

4. De conformidad con el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, por Secretaría envíese copia de la presente sentencia a la Defensoría Regional del Pueblo.

[...]"

Respecto de las excepciones previas señaló que no procede la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva invocada por el Departamento de Risaralda, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el INPEC, al estimar que dichas autoridades tienen la vocación procesal de comparecer al proceso dada la relación procesal que se establece entre éstas y la población que representa la Defensoría del Pueblo de Risaralda, la cual se hace efectiva mediante la presentación de la demanda y la notificación del auto admisorio al demandado, quien podrá intervenir en el proceso para ejercer sus derechos de defensa y contradicción y para recibir la sentencia que sea proferida. Alega que dicha legitimación es diferente a la legitimación material en la causa, la cual hace referencia a la relación sustancial que debe existir entre las partes del proceso.

Así mismo, negó la excepción de cosa juzgada, al considerar que una vez estudiados los procesos respecto de los cuales se invocó, no se reúnen los elementos para que proceda dicha figura procesal, ya que no existe identidad de partes, en la medida en que no son los mismos accionantes ni las mismas entidades accionadas.

Con relación al fondo del asunto, como razones para decidir, expuso que, una vez valoradas las pruebas obrantes en el proceso, no se logró demostrar el número de personas que están reclusas en un establecimiento carcelario del orden nacional que funcione en el Departamento de Risaralda, que estén cumpliendo medida de prevención preventiva por la comisión de algún delito o condena por contravención policiva y que estén a cargo del Municipio de La Virginia, y que además este número incide y en qué porcentaje o proporción, en el incremento negativo de la tasa de hacinamiento que registran tales establecimientos

---

<sup>15</sup> Folios 226 a 247.



carcelarios, que permita determinar que la carencia de la cárcel esta desencadenando el traslado masivo de personas a los establecimientos del orden nacional, provenientes en este caso del Municipio de La Virginia.

Señaló respecto de la vulneración de la moralidad administrativa que no se advirtió la existencia de unos bienes jurídicos y su real afectación "[...] (buena fe, ética, honestidad, satisfacción del interés general, negación de la corrupción, entre otros) o por lo menos, de los elementos probatorios allegados, no se deduce que las entidades accionadas hubieran afectado los bienes jurídicos referidos, no se aportó prueba de la afectación de dichos bienes jurídicos y tampoco solicitó el decreto y práctica de pruebas adicionales que permitiera observar el cumplimiento de dicho presupuesto [...]".

Agregó que tampoco quedó demostrado un propósito particular, favorecimiento del propio servidor público o de un tercero que desvíe el interés general.

Resaltó que tampoco se probó un quebrantamiento del principio de legalidad teniendo en cuenta que el Municipio de La Virginia para la atención de los detenidos ha realizado convenios con el INPEC y la Policía Nacional, para el manejo de detenidos, y el INPEC en ningún momento refiere el incumplimiento de los acuerdos contractuales que vulnere los derechos e interés colectivos.

Indicó que, por lo anterior, resultaría desproporcionado ordenar al Municipio de La Virginia que según la ficha de caracterización está clasificado en la cuarta categoría que construya una cárcel en los términos del artículo 17 de la Ley 65 de 1993, en razón a que ello implicaría un alto despliegue presupuestal sin sustento ni necesidad administrativa, máxime cuando en la acción popular no se certificó el volumen de personas detenidas en el Municipio de La Virginia.

Concluyó que dicha Sala "[...] no desconoce que el incremento de las detenciones preventivas como posible desnaturalización de la medida de aseguramiento o el incremento de conductas delictivas, esté generando una práctica que ha impactado negativamente la situación general de las prisiones en el país, lo que ha conllevado al incremento negativo de la tasa de hacinamiento de los establecimientos carcelarios de orden nacional, que no solo funcionan en el departamento de Risaralda sino a nivel Nacional, dado que la situación trasgresora de derechos de las personas que están privadas de la libertad preventivamente, extralimita las barreras territoriales. Sin embargo, atendiendo a la técnica jurídica a la luz de la cual se debe abordar el análisis de la trasgresión de derechos e intereses colectivos en el trámite de las acciones populares, especialmente cuando se trata de moralidad administrativa, que se parte del presunto desconocimiento de una disposición legal por parte de las entidades accionadas y que dicho desconocimiento está desencadenando la trasgresión de los derechos colectivos e intereses colectivos invocados como vulnerados, concluye la Sala que en el asunto de la referencia no



*se acreditó la alegada vulneración, lo que impone desestimar las pretensiones de la presente acción popular. [...]"*

Por último, señaló que no condena en costas al accionante popular, por cuanto no se evidencia que hubiese actuado con temeridad o de mala fe.

#### **IV. EL RECURSO DE APELACIÓN**

Inconforme con lo decidido por el *a quo*, el apoderado de la Defensoría del Pueblo Regional Risaralda interpuso recurso de apelación, con fundamento en los siguientes argumentos<sup>16</sup>:

Afirmó que disiente de la decisión proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda al negar las súplicas de la demanda aduciendo falta de carga probatoria aun cuando se tiene conocimiento de la crisis carcelaria a nivel regional.

Aseguró que durante el trámite procesal quedó demostrada la inexistencia de un complejo de detención preventiva en el Municipio de La Virginia en el que se ubiquen a las personas que se encuentren en proceso de judicialización por la comisión de algún tipo penal.

Aseveró que el tribunal debió tomar en consideración que la finalidad del presente medio de control no es solamente la protección de la población carcelaria actual, sino que también pretende garantizar la protección de los derechos colectivos de las futuras personas detenidas preventivamente.

Señaló que las pruebas aportadas hacen referencia de manera generalizada a las personas que registran en el Sistema Penitenciario, sin indicar si su procedencia es al interior del Departamento de Risaralda o de otras regiones.

Sostuvo que conforme al documento CONPES 3828 de 2015 de Política Penitenciaria y Carcelaria en Colombia, de las 118.066 personas privadas de la libertad en los centros de reclusión a cargo del INPEC en el 2015, el 36% corresponde a detenidos preventivamente lo que demuestra que el hacinamiento del sistema penitenciario y carcelario es causado por las personas que se encuentran en calidad de sindicados.

Anotó que, si bien el cumplimiento del artículo 17 de la Ley 65 de 1993 genera una carga presupuestal al interior de cada municipio, ese no debe ser el argumento para negar las pretensiones de la acción.

Precisó que según lo previsto en el artículo 19A de la Ley 65 de 1993, en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en la Constitución Política, el Ministerio de Justicia y del Derecho tiene a su cargo la promoción de la

---

<sup>16</sup> Folios 252 a 259.



aprobación de un documento CONPES para garantizar la financiación de las cárceles de detención preventiva.

Reiteró que son de público conocimiento los altos índices de hacinamiento presentados en el sistema penitenciario de orden nacional y, en especial, los que se presentan en los tres centros de reclusión de Risaralda, Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Pereira "Cárcel La 40", Establecimiento Reclusorio de Mujeres de Pereira "Cárcel La Badea" y Centro de Reclusión de Varones de Santa Rosa de Cabal; y que de cumplirse con la obligación a cargo de las entidades territoriales en relación con la población privada de la libertad en ejecución de una medida de aseguramiento de detención preventiva, los porcentajes de hacinamiento se reducirían notablemente.

Advirtió que corresponde a las accionadas dar cumplimiento al artículo 17 de la Ley 65 de 1993 y, por ende, se deben garantizar los recursos y los instrumentos necesarios para facilitar la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente, concretando instalaciones en condiciones mínimas que garanticen la vida digna de estas personas.

El recurso fue concedido por auto del 22 de octubre de 2020<sup>17</sup>.

## V. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

5.1. El recurso de apelación fue asignado mediante acta individual de reparto del 25 de noviembre de 2020<sup>18</sup> y admitido en proveído del 7 de diciembre de esa misma anualidad<sup>19</sup>.

5.2. Por auto del 4 de febrero de 2021 se corrió traslado para alegar de conclusión<sup>20</sup> y recorrieron el mismo los siguientes sujetos procesales:

5.2.1. La apoderada del **Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC**<sup>21</sup> reiteró que las entidades territoriales desconocen su obligación frente a las personas con detención preventiva (sindicado o indiciado), factor que ha sido determinante para agudizar la crisis de hacinamiento.

Insiste en que el INPEC no tiene la competencia legal y constitucional para crear cárceles para el personal en detención preventiva, ni para hacer cesar la vulneración de los derechos colectivos invocados los cuales sólo pueden ser restablecidos con la construcción de cárceles de detención preventiva por parte de los entes territoriales.

<sup>17</sup> Folio 265.

<sup>18</sup> Folio 268.

<sup>19</sup> Índice Nro.5 expediente electrónico.

<sup>20</sup> Ibidem, índice nro. 12.

<sup>21</sup> Ibidem, índice nro. 17.



5.2.2. El apoderado del **Departamento de Risaralda**<sup>22</sup> reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda e insistió que está demostrado que no es acertado considerar que el flujo de personas con detención preventiva y que corresponden al Municipio de La Virginia, esté desencadenando el incremento notable en la tasa de hacinamiento de los establecimientos carcelarios de orden nacional que existen en el Departamento de Risaralda, además de que no hay prueba que demuestre la presunta trasgresión del derecho e interés colectivo a la seguridad y el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública invocado por la parte accionante.

Aseguró que existen pronunciamientos judiciales previos en los que se negaron las pretensiones de la demanda y que se convierten en precedente con efecto de cosa juzgada, para los cuales citó los siguientes: i) sentencia de tutela de 25 de julio de 2013 del Tribunal Administrativo de Risaralda, radicado 2013-0243-00; ii) fallo de tutela de 5 de junio de 2013 proferido por la Sala Civil de Familia del Honorable Tribunal Superior de Distrito Judicial de Pereira, radicado No. 2013-00066/1695; iii) sentencia de tutela de 6 de mayo de 2013 proferida por el Juzgado Civil del Circuito de Santa Rosa de Cabal, radicado 2013-00085-00; iv) fallo del 1º de noviembre de 2018 del Tribunal Administrativo de Risaralda, radicado 2016-00521-01; v) sentencia de 23 de noviembre de 2018 del Tribunal Administrativo de Risaralda, radicado 2016-00518-01.

5.2.3. El **Ministerio de Justicia y del Derecho**<sup>23</sup> insistió en la falta de legitimación en la causa material de dicha cartera ministerial, en razón a que la vulneración alegada por la Defensoría corresponde directamente a la población carcelaria a cargo de la cárceles departamentales y distritales conforme a lo establecido en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, es decir, los privados de la libertad a cargo de los entes territoriales demandados.

Reiteró que en materia penitenciaria y carcelaria el Ministerio de Justicia y del Derecho no es competente para adoptar medidas administrativas para la construcción de establecimientos en los municipios o departamentos para la población sindicada o detenida en forma preventiva, ya que desde la expedición de la Ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario, tal deber les corresponde a los entes territoriales.

Señaló que comparte el análisis efectuado por el Tribunal de instancia, sobre que no se acreditó la vulneración de la moralidad administrativa y que las entidades demandas hayan vulnerado bienes jurídicos como la buena fe, la honestidad o la satisfacción del interés general entre otros.

5.2.4. El **Municipio de La Virginia** guardó silencio.

---

<sup>22</sup> Ibidem, índice nro. 18.

<sup>23</sup> Ibidem, índice nro. 19.



5.2.5. El **Ministerio Público** presentó concepto<sup>24</sup> en el que señala que de la prueba documental aportada es posible concluir que el Municipio de La Virginia no tiene un establecimiento de reclusión para las personas que cumplen detención preventiva, por lo que es evidente la amenaza al derecho colectivo de acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.

Señala que a cárcel municipal fue cerrada el 28 de octubre de 2008 precisamente porque no cumplía con los estándares locativos de salubridad y de seguridad y ello condujo a que los reclusos fueran trasladados a otras cárceles del Departamento de Risaralda, generando un grave problema de hacinamiento que imposibilita garantizar los derechos de la población carcelaria en los términos del artículo 17 de la Ley 65 de 1993.

Solicita se ampare el derecho colectivo de acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, ordenando a las autoridades demandadas que, articuladamente, adopten las medidas necesarias tendientes a solucionar el hacinamiento, que es un hecho notorio dado el estado de cosas inconstitucional que sigue sin superarse.

Asegura que estas medidas deben estar orientadas a la construcción, creación, fusión, supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de los centros de reclusión para las personas detenidas preventivamente, conforme lo ordena la Ley 65 de 1993, para lo cual puede tomarse como modelo lo ordenado en la tantas veces citada sentencia del 11 de julio de 2019.

Manifiesta que debe advertirse que la Sección Primera en sentencia del 14 de septiembre de 2020, al amparar los derechos colectivos a la moralidad, salubridad y un ambiente sano, en un caso similar incluyó al Municipio de La Celia dentro de las entidades obligadas a dar cumplimiento a determinadas actividades en procura de solucionar la problemática, por lo que bien podría decidirse que la orden impartida sea extendida también al Municipio de La Virginia.

5.3. El Consejero de Estado, doctor Roberto Augusto Serrato Valdés, puso de presente a la Sala su impedimento para conocer del proceso de la referencia, solicitud que fue declarada fundada mediante auto de 1 de julio de 2021<sup>25</sup>.

## **VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Esta Sala es competente para conocer en segunda instancia de los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias de acciones populares proferidas por los Tribunales Administrativos, acorde

<sup>24</sup> Ibidem, índices nro. 21 y 30.

<sup>25</sup> Ibidem, índice nro. 32.





con lo establecido por el artículo 37 de la Ley 472 de 1998, así como en el artículo 13 del Acuerdo 80 del 12 de marzo de 2019<sup>26</sup> expedido por la Sala Plena de la Corporación.

### **6.1. Cuestión previa**

El Ministerio de Justicia y del Derecho en los alegatos presentados en esta instancia solicitó dar prosperidad a la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva; sin embargo, la Sala advierte que no es procedente su examen en esta instancia, dado que, si bien en la contestación la formuló como excepción, el a quo la negó y dicha decisión no fue objeto de recurso de apelación, pues solo la Defensoría del Pueblo, Regional Risaralda apeló, en ese sentido, el análisis que la Sala efectúe se circunscribirá a sus motivos de inconformidad.

### **6.2. Hechos probados**

En el proceso está acreditado lo siguiente:

6.2.1. El 15 de abril de 2015 el Defensor del Pueblo Regional Risaralda, mediante oficios con radicados nros. 1397-15 y 1398-15 requirió al alcalde del Municipio de La Virginia y al gobernador del Departamento de Risaralda, respectivamente, para que dispongan del espacio para el funcionamiento de las cárceles y pabellones de detención preventiva y, les solicitó, resolver los siguientes interrogantes<sup>27</sup>:

- “[...] 1. ¿El Municipio de La Virginia, tiene dispuesto el espacio para el funcionamiento de las CÁRCELES Y PABELLONES DE DETENCIÓN PREVENTIVA?  
2. ¿De existir, dónde se encuentra ubicado?  
3. ¿Cuántas personas puede albergar?  
4. ¿Qué gestiones ha realizado su administración para el cumplimiento del mandato legal? [...]”. (Mayúsculas del texto original)

6.2.2. El 6 de mayo de 2015, el Secretario de Gobierno del Municipio de La Virginia dio respuesta al requerimiento efectuado por la Defensoría del Pueblo – Regional Risaralda, así:

“[...] El municipio de la Virginia No cuenta con los recursos presupuestales ni con un lote de terreno por el momento, para atender lo dispuesto en la Ley 1709 del 20 de enero de 2014 en su artículo 12 modificado por el artículo 21 de la ley 65 de 1993.

El señor Alcalde ha gestionado con la Federación Colombiana de Municipios el tema que nos ocupa, puesto que hay varios municipios del Departamento de Risaralda que no están cumpliendo con lo estipulado en la Ley. [...]”

<sup>26</sup> Que compiló y actualizó el Reglamento del Consejo de Estado.

<sup>27</sup> Folios 11 y 12.



6.2.3. Por oficio del 15 de abril de 2015 con radicado nro. 1398-15, el Defensor del Pueblo Regional Risaralda, le indicó al Ministro de Justicia y del Derecho que verificó que la administración del Municipio de La Virginia no tenía dispuesto el espacio para el funcionamiento de las cárceles y pabellones de detención preventiva que cumpla con las condiciones mínimas que garanticen la permanencia en condiciones dignas y de seguridad, por lo que le solicitó resolver los siguientes interrogantes<sup>28</sup>:

- "[...] 1. ¿El Municipio de La Virginia, tiene dispuesto el espacio para el funcionamiento de las CÁRCELES Y PABELLONES DE DETENCIÓN PREVENTIVA?  
2. ¿De existir, dónde se encuentra ubicado?  
3. ¿Cuántas personas puede albergar?  
4. ¿Qué gestiones ha realizado su administración para el cumplimiento del mandato legal? [...]" (Mayúsculas del original).

6.2.4. El 26 de abril de 2016, la directora de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho, a raíz del requerimiento realizado por la Defensoría del Pueblo Regional Risaralda, indicó<sup>29</sup>:

**"[...] Obligaciones de las entidades territoriales en materia carcelaria y su incidencia en el Sistema Penitenciario y Carcelario.**

Desde la entrada en vigencia de la Ley 65 de 1993, Código Penitenciario y Carcelario, existe un marco legal establecido en los Artículos 17, 18 y 19, que asigna a las entidades territoriales competencias y obligaciones expresas en materia carcelaria. Según lo allí dispuesto corresponde "a los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y al Distrito Capital de Santafé de Bogotá, la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente...". Vale la pena anotar que dichas obligaciones no han sufrido modificación alguna y su régimen se mantiene aún con la entrada en vigencia de la Ley 1709 de 2014.

[...]

En ese sentido el documento Conpes 3828 de 2015 de "*Política Penitenciaria y Carcelaria en Colombia*" llega en su parte diagnóstica a dos conclusiones fundamentales para el tema propuesto.

En primer lugar, en relación con el cumplimiento de las obligaciones por parte de las entidades territoriales el Conpes establece que "... *Del seguimiento al sistema penitenciario y carcelario, se puede observar que la mayoría de los entes territoriales no se encuentran cumpliendo lo establecido en la Ley y, por ende, no gestionan ni destinan presupuesto para administrar, crear y organizar las cárceles para las personas detenidas preventivamente...*".

[...]

<sup>28</sup> Folio 12.

<sup>29</sup> Folios 17 y 18.



A lo anterior agrega que "... Al comparar el número de personas sindicadas y condenadas en valores absolutos, se evidencia que la sobrepoblación existente en los establecimientos penitenciarios y carcelarios es equivalente al número de personas detenidas preventivamente. Lo anterior, permite inferir que si las entidades territoriales dieran cumplimiento a los mandatos legales que les imponen la obligación de atender a la población sindicada privada de la libertad, se tendría un impacto positivo en los índices de sobrepoblación penitenciaria [...]"

6.2.5. Comunicación de 15 de junio de 2016 del Secretario de Gobierno del Municipio de La Virginia dirigida al Secretario de Gobierno Departamental en la que indica<sup>30</sup>:

"[...] le informo que el Municipio de La Virginia Risaralda no tiene dispuesto ningún espacio para el funcionamiento de cárceles y Pabellones de Detención Preventiva.

Cada vigencia el municipio desarrolla un convenio o contrato con el INPEC para la reclusión de detenidos y condenados del municipio de La Virginia Risaralda; donde el municipio aporta recursos económicos para el sostenimiento de los detenidos en el establecimiento carcelario La 40 con quien regularmente se efectúa el convenio o contrato. [...]"

6.2.6. Convenio de Integración de Servicios No. 470 de 2016, celebrado entre el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC y el municipio de La Virginia cuyo objeto es contribuir al funcionamiento del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Pereira, Departamento de Risaralda, con el fin de recibir personas sindicadas en detención preventiva y condenadas por contravenciones, que hayan sido privadas de la libertad por decisión de autoridad judicial, por un valor de 10 millones de pesos.

### **6.3. Análisis de la Sala**

En el asunto bajo examen, la parte actora promovió la presente acción popular señalando que existe una obligación legal de los entes territoriales para gestionar el presupuesto con el fin de crear cárceles para las personas detenidas preventivamente y que dicho incumplimiento incide en la sobrepoblación de los establecimientos carcelarios de orden departamental.

El tribunal de instancia negó las súplicas de la demanda porque no se demostró que las personas detenidas preventivamente en el Municipio de La Virginia incidieran en el hacinamiento de las cárceles del nivel nacional en el Departamento de Risaralda, por lo que resultaría desproporcionado ordenarle que construya una cárcel en los términos del artículo 17 de la Ley 65 de 1993, en razón a que ello implicaría un alto despliegue presupuestal, sin sustento ni necesidad administrativa.

<sup>30</sup> Folio 22.



El recurrente discrepa de la decisión adoptada, y para ello, afirma que la crisis carcelaria en los tres centros de reclusión de Risaralda, Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Pereira "Cárcel La 40", Establecimiento Reclusorio de Mujeres de Pereira "Cárcel La Badea" y Centro de Reclusión de Varones de Santa Rosa de Cabales, es un asunto de público conocimiento y, además, en el curso del proceso quedó demostrada la inexistencia de un complejo de detención preventiva en el Municipio de La Virginia en el que se ubican a las personas que están en proceso de judicialización por la comisión del algún delito, lo cual contribuiría con la reducción del hacinamiento de las cárceles del nivel nacional de la región, de manera que, si bien el cumplimiento del artículo 17 de la Ley 65 de 1993 genera una carga presupuestal al interior de cada municipio, ese no debe ser el argumento para negar las pretensiones.

Bajo de dicho contexto, la Sala, para resolver los reparos formulados por la entidad recurrente, considera necesario analizar lo siguiente: (i) el estado de cosas inconstitucional en el Sistema Penitenciario y Carcelario declarado por la Corte Constitucional con ocasión de la crisis de hacinamiento en los establecimientos penitenciarios y carcelarios; y, (ii) el caso concreto.

### **6.3.1. El estado de cosas inconstitucional en el Sistema Penitenciario y Carcelario declarado por la Corte Constitucional con ocasión a la crisis de hacinamiento en los establecimientos penitenciarios y carcelarios**

En primer término, es preciso anotar que el estado de cosas inconstitucional en el Sistema Penitenciario y Carcelario del país ha sido declarado por la Corte Constitucional a través de las sentencias T-153 de 1998<sup>31</sup>, T-388 de 2013<sup>32</sup>, T-762 de 2015<sup>33</sup> y SU- 122 de 2022<sup>34</sup>, en las que se expusieron las problemáticas y principales causas de la violación masiva de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

#### **- En la sentencia T-153 de 1998**

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

A partir del análisis de la situación de hacinamiento en ambas cárceles, evaluó la sobrepoblación carcelaria en el país, para declarar la existencia

<sup>31</sup> Sentencia T-153 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>32</sup> Sentencia T-388 del 28 de junio de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>33</sup> Sentencia T-762 del 16 de diciembre de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>34</sup> Sentencia SU- 122 del 31 de marzo de 2022. M.P. Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Shlesinger y José Fernando Reyes Cuartas.



de un estado de cosas inconstitucional, afirmando que la sobrepoblación carcelaria iba en contravía de los objetivos del sistema penitenciario que busca la resocialización del infractor de la ley penal y sostuvo con apoyo en nutrida jurisprudencia constitucional<sup>35</sup>, que a los reclusos pese a soportar un vínculo de sujeción para con el Estado que les limita algunos derechos<sup>36</sup>, se les debe mantener incólumes los derechos a la vida, a la integridad, a la dignidad, la igualdad, a la libertad religiosa, a la salud y al debido proceso.

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

### **- En la sentencia T-388 de 2013**

La Corte en este fallo determinó que las autoridades demandadas vulneraban los derechos a la dignidad humana, a la vida, a la salud y a la resocialización de los internos, por las lamentables condiciones de reclusión y en especial, por el grave hacinamiento que atravesaban los centros penitenciarios objeto de la acción de tutela<sup>37</sup>.

La Corte aseveró que el sistema penitenciario y carcelario se encontraba nuevamente en un estado de cosas inconstitucional<sup>38</sup> causado por fallas estructurales de la política criminal a lo largo de todas sus etapas<sup>39</sup> y refirió que el exceso del castigo penal y el encierro generaba una demanda de cupos para la privación de la libertad y de condiciones deplorables que era insostenible para el Estado, imponiendo órdenes específicas a los

<sup>35</sup> Las sentencias T-424 de 1992, M.P. Fabio Morón Díaz; T-522 de 1992, MP Alejandro Martínez Caballero; T-596 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón; T-219 de 1993, M.P. Antonio Barrera Carbonell; T-273 de 1993, M.P. Carlos Gaviria Díaz; T-388 de 1993, M.P. Hernando Herrera; T- 437 de 1993, M.P. Carlos Gaviria Díaz; T-420 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-705 de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>36</sup> A los reclusos se les suspenden los derechos de libertad física, locomoción y derechos políticos y restringe los derechos de la intimidad, de reunión o asociación, libre desarrollo de la personalidad y libertad de expresión.

<sup>37</sup> Evaluó 9 expedientes de tutelas presentadas por personas privadas de la libertad en 6 diferentes centros penitenciarios así: la cárcel de Cúcuta, la Tramacúa de Valledupar, la Modelo de Bogotá, Bellavista de Medellín, San Isidro de Popayán y la de Barrancabermeja.

<sup>38</sup> Pese a las cuantiosas inversiones efectuadas con ocasión de la observancia a las órdenes impartidas en la sentencia T-153 de 1998 del Tribunal Constitucional, lo cual permitía considerar la superación de la problemática.

<sup>39</sup> Normativa, investigación y judicialización procesal y de ejecución de pena (política carcelaria).





establecimientos y autoridades carcelarias objeto de las acciones de tutela interpuestas por los reclusos<sup>40</sup>.

Por lo anterior, ordenó al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho y del INPEC que convocara al Consejo Superior de Política Criminal para continúe adoptando las medidas necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional penitenciario y carcelario, así como remitir los informes de verificación a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo para constatar el cumplimiento de la sentencia frente a las órdenes específicas dadas.

### - En la sentencia T-762 de 2015

La Corte Constitucional puso de presente que la situación en los centros de reclusión seguía siendo contraria a la Constitución de 1991, por lo que reiteró el estado de cosas inconstitucional en el Sistema Penitenciario y Carcelario, declarado en la sentencia T-388 de 2013, “[...] como consecuencia de la existencia de fallas estructurales en él, relacionadas directamente con la Política Criminal adoptada por el legislador, derivando en el compromiso masivo de varios derechos fundamentales en el país, como se desprende de las verificaciones efectuadas en cada uno de los 16 centros de reclusión sobre los que versa el presente análisis [...]”.

Las problemáticas estructurales identificadas por la Corte Constitucional en la sentencia previamente citada fueron: i) la desarticulación de la política criminal y el estado de cosas inconstitucional; ii) hacinamiento y otras causas de violación masiva de derechos; iii) **reclusión conjunta de personas sindicadas y condenadas**. Falta de articulación de las entidades territoriales y el Ministerio de Justicia y del Derecho; iv) sistema de salud del sector penitenciario y carcelario del país, y v) las condiciones de salubridad e higiene son indignas en la mayoría de los establecimientos penitenciarios, lo que constituye un trato cruel e inhumano propiciado por el Estado.

Frente a la reclusión conjunta de personas sindicadas y condenadas, resaltó que, a pesar de las órdenes emitidas desde 1998 dirigidas a las diferentes entidades estatales para lograr separar a los condenados de

---

<sup>40</sup> El estado de cosas inconstitucional se generó “...por cuanto (i) los derechos constitucionales de las personas privadas de la libertad son violados de manera masiva y generalizada; (ii) las obligaciones de respeto, protección y garantía, derivadas de tales derechos, han sido incumplidas de forma prolongada; (iii) el Sistema ha institucionalizado prácticas claramente inconstitucionales, dentro de su funcionamiento cotidiano; (iv) hay una ausencia notoria de medidas legislativas, administrativas y presupuestales que se requieren con urgencia; (v) la solución de los problemas estructurales compromete la intervención de varias entidades, que deben realizar acciones complejas y coordinadas; y, finalmente, (vi) si todas las personas privadas de la libertad que se ven enfrentadas al mismo estado de cosas presentaran acciones de tutela (u otros mecanismos de defensa de sus derechos), tal como lo hicieron los accionantes de las tutelas acumuladas en esta oportunidad, el sistema judicial se gestionaría aún más de lo que está ocurriendo. [...]”





los sindicatos, éste sigue siendo un problema grave que influye en la crisis del sistema penitenciario y carcelario del país.

Sostuvo que según lo informado por el Ministerio de Justicia y del Derecho “[...] a nivel nacional, de las 119.378 personas privadas de la libertad en los establecimientos penitenciarios a cargo del INPEC, el 38% de la población, es decir 44.322 internos, son detenidos preventivamente (sindicados) [...]”.

Recordó que, conforme con lo dispuesto en los artículos 17 a 22 de la Ley 65 de 1993 modificados y/o adicionados por la Ley 1709 de 2014, las entidades territoriales (departamentos, municipios, áreas metropolitanas y distritos) son competentes para crear, fusionar, suprimir, dirigir, organizar, administrar, sostener y vigilar las cárceles para las personas detenidas preventivamente, por lo que le solicitó al Ministerio de Justicia y del Derecho llamar a los entes territoriales para que se involucren al proceso de formación y adecuación que está adelantando esa cartera ministerial y dispongan todas las acciones administrativas, presupuestales y logísticas para así dar cumplimiento con las obligaciones impuestas por la Ley 65 de 1993 y sus modificaciones.

Sobre el particular, la Corte Constitucional indicó:

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

*Según el Ministerio de Justicia y del Derecho, “a nivel nacional, de las 119.378 personas privadas de la libertad en los establecimientos penitenciarios a cargo del INPEC, **el 38% de la población, es decir 44.322 internos, son detenidos preventivamente (sindicados)**”.*

*Para el caso concreto, la Defensoría realizó un informe detallado que da cuenta de la proporción entre sindicatos y condenados en los 16 centros de reclusión que aquí se estudian. Ese informe se puede sintetizar en el siguiente cuadro:*

**Tabla 1. Población reclusa sindicada y condenada en los establecimientos de reclusión accionados**

<b>Establecimiento penitenciario</b>	<b>Sindicados</b>	<b>Condenados</b>
Cárcel Modelo de Bucaramanga	1204	3703
Cárcel La 40 de Pereira	527	907
EPMSC de Santa Rosa de Cabal	80	189
EPMSC El Pedregal de Medellín	1530	4567
Cárcel Modelo de Bogotá	3703	1204
Penitenciaría de Cúcuta	1453	2893
EPMSC de Anserma	89	174
Cárcel de San Vicente de Chucurí	30	46



<b>Establecimiento penitenciario</b>	<b>Sindicados</b>	<b>Condenados</b>
<i>Cárcel de las Mercedes de Cartago</i>	215	122
<i>Cárcel de Palmira</i>	1066	1793
<i>Cárcel El Cunday de Florencia</i>	292	716
<i>EPMSC de Itagüí</i>	292	716
<i>Cárcel de Villa Inés de Apartadó</i>	365	567
<i>Cárcel La Vega de Sincelejo</i>	1023	273
<i>Cárcel de Roldanillo</i>	51	83
<i>Cárcel de Villavicencio</i>	996	687

[...]”. (Negrillas del original).

Con el propósito de contener la grave situación que se presenta en el Sistema Penitenciario y Carcelario del país y detener la vulneración de los derechos de la población privada de la libertad, la Corte profirió unas órdenes de carácter general o estructural para dar forma y dinamismo al estado de cosas inconstitucionales declarado en el 2013.

Así, creo una delegación encargada del seguimiento del estado de cosas inconstitucionales en materia carcelaria en la que el liderazgo del seguimiento lo sumiría la Defensoría del Pueblo, la vigilancia del cumplimiento de la sentencia estaría a cargo de la Procuraduría General de la Nación y la “*articulación de las entidades concernidas*” estaría a cargo del Ministerio y de la Presidencia de la República.

La Corte Constitucional fijó unas condiciones para la superación del estado de cosas inconstitucionales y estableció unos criterios generales y específicos para determinar la posibilidad de su levantamiento.

Frente a los criterios generales señaló que su declaratoria perdurará mientras no se verifique que las medidas asumidas por la administración para llegar a superarlo hayan impactado en forma favorable a los reclusos, y que tal impacto tenga vocación de progresividad y sea sostenible en el tiempo.

En cuanto a los criterios específicos precisó que se deben consolidar metas que se impondrán respecto de todas las problemáticas analizadas en la sentencia, específicamente, en lo que atañe al carácter masivo del desconocimiento de los derechos fundamentales sostuvo que tendrá varias etapas: una fase inicial en la que las medidas de política pública empezarán su implementación; una fase intermedia hacia la renovación de la política criminal; una tercera fase intermedia hacia la renovación de la política criminal y, finalmente, una cuarta fase de superación del carácter masivo del compromiso de derechos.

Sobre el hacinamiento y la reclusión conjunta de personas sindicadas y condenadas, aspectos relevantes en el presente proceso, señaló que la situación jurídica de las personas sindicadas se caracteriza por la indefinición de su participación o de la comisión de una conducta punible,



pues aún en ese estadio, no se ha hecho declaración de culpabilidad alguna; no obstante, se encuentran condenados y sindicados en un mismo establecimiento penitenciario.

En esa medida, la Corte Constitucional sostuvo que las personas sindicadas debían estar reclusas en un lugar aislado de la cárcel, diferente al dispuesto para la privación de la libertad de las personas que han sido condenadas por algún crimen. Afirmó que lo anterior permitirá efectuar sistemas de disciplina y seguridad particulares, que propendan por la convivencia de los sindicados, pero en el entendido de que como quiera que no han sido declarados culpables de ningún delito, no puede tratárseles como tales; los programas de resocialización, entonces no resultan congruentes con su situación, y el tiempo deberá emplearse en otros menesteres<sup>41</sup>.

En la sentencia T-762 de 2015, además de las órdenes generales previamente reseñadas para la superación del estado de cosas inconstitucionales, se dispuso lo siguiente, frente a los establecimientos penitenciarios y carcelarios del Municipio de Pereira y Santa Rosa de Cabal:

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

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

[...]

### Órdenes particulares

**VIGÉSIMO TERCERO: ORDENAR** al Ministerio de Justicia y del Derecho, con apoyo del Ministerio del Interior, por intermedio de su representante legal o quien haga sus veces, que en el término de un (1) mes contado a partir de la notificación de esta sentencia, que integre, si aún no lo ha realizado, a los entes territoriales involucrados en las presentes acciones de tutela, al proceso de formación y adecuación que está adelantando ese Ministerio, de acuerdo a lo establecido en la Ley 65 de 1993 y sus reformas. Los entes territoriales a los que se refiere esta orden son: los Municipios de

<sup>41</sup> Pág. 178 Sentencia T-762- de 2015.



Bucaramanga, Pereira, Santa Rosa de Cabal, Medellín, Bogotá, Cúcuta, Anserma, San Vicente de Chucurí, Cartago, Palmira, Florencia, Itagüí, Apartadó, Roldanillo y Villavicencio; y los Departamentos de Santander, Risaralda, Antioquia, Norte de Santander, Caldas, Valle del Cauca, Caquetá y Meta.

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

Finalmente, en la sentencia SU-122 de 2022, la Corte Constitucional sostuvo que *"[...] mientras que en las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, la Corte declaró que el estado de cosas existente en el Sistema Penitenciario y Carcelario y en la política criminal era contrario a la Constitución, los hechos analizados en este proceso demuestran que la situación de los llamados centros de detención transitoria es supremamente grave y pone a prueba, día a día, la capacidad del Estado para respetar la dignidad de las personas que tiene bajo su custodia. De este modo, el estado de cosas inconstitucional cubre a las personas privadas de la libertad en los referidos lugares transitorios. La situación descrita exige que el Estado adopte un marco de actuación estructural, así como medidas urgentes y efectivas para que en estos lugares rijan los estándares constitucionales de garantía y respeto al ser humano [...]"*.

De lo expuesto, la Sala observa que el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del Departamento de Risaralda y, en general de todo el país, ha sido una problemática de tiempo atrás de la que se ha ocupado en varias oportunidades la Corte Constitucional, que a la fecha persiste.

En este punto, es necesario advertir que si bien la Corte Constitucional adoptó medidas para conjurar la crisis en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país, dentro de los que se encuentran los ubicados en el Departamento de Risaralda, (Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad de Pereira – EPMSCPEI – “Cárcel 40”, Establecimiento Reclusorio de Mujeres de Pereira – “Cárcel La Badea” y el Centro de Reclusión de Varones de Santa Rosa de Cabal), ello no es óbice para que esta Corporación, por vía de la acción popular profiera órdenes específicas tendientes a la protección de los derechos colectivos de la población privada de la libertad en el país, como también se anotó en la sentencia del 11 de julio de 2019 proferida por la Sección Primera en un asunto similar.



### 6.3.2. Caso concreto

Atendiendo lo expuesto en las decisiones que ha proferido la Sección Primera de la Corporación en relación con el hacinamiento de los establecimientos penitenciarios y carcelarios en el Departamento de Risaralda, la Sala considera que igualmente, en esta oportunidad, hay lugar a amparar los derechos colectivos al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y a la seguridad y salubridad públicas de la población carcelaria de los tres establecimientos penitenciarios del departamento, estos son, del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Pereira "Cárcel 40", del Establecimiento Reclusorio de Mujeres de Pereira "Cárcel La Badea" y del Centro de Reclusión de Varones de Santa Rosa de Cabal, que están siendo vulnerados por el Municipio de La Virginia.

Lo anterior, debido a que, a pesar de que la entidad municipal ha celebrado convenios con el INPEC para la reclusión de los detenidos en el municipio, lo cierto es que no cuenta con un establecimiento carcelario para las personas detenidas preventivamente y tampoco está acreditado que se hubiese asociado con otros entes territoriales para la creación de dicho establecimiento, lo que constituye una omisión a la obligación legal contenida en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993 consistente en que a los municipios les corresponde la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente<sup>42</sup>.

Aunado a lo dicho, como lo ha indicado esta Sección, si bien no está acreditado que las personas detenidas preventivamente a cargo del Municipio de La Virginia estén reclusas en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del Departamento de Risaralda y que ello incida en la tasa de población carcelaria, la Sala ha considerado que la

---

<sup>42</sup> La Ley 1955 de 2019 en su artículo 133 establece que sin perjuicio de la responsabilidad que les asiste a las entidades territoriales de acuerdo con el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, la Nación podrá adelantar gestiones para la creación, fusión, supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de cárceles para personas detenidas preventivamente, para lo cual deberá trabajar con las entidades territoriales y teniendo en cuenta las condiciones previstas en dicha norma. Específicamente: a) Las entidades territoriales identificarán predios para la localización de las cárceles, sobre los cuales la USPEC y el INPEC realizarán una evaluación a fin de establecer la viabilidad operativa de los mismos. Los predios identificados como viables deberán ser incorporados a los instrumentos de planeación territorial que correspondan con el uso del suelo requerido para la localización del equipamiento. b) Las entidades territoriales podrán identificar, adquirir, habilitar y ceder a título gratuito al INPEC, el suelo con urbanismo y servicios públicos para la construcción de los establecimientos de reclusión nacionales, sin perjuicio de la facultad que les asiste para construir, administrar y operar cárceles del orden territorial. c) Las entidades territoriales podrán convenir entre ellas la habilitación de suelo para la construcción de establecimientos de reclusión, así como su operación y mantenimiento conjunto. Igualmente, podrán celebrar convenios con la USPEC para la construcción, operación y mantenimiento de centros de reclusión. d) Habilítense a la USPEC a realizar gestiones para la construcción conjunta de ciudadelas judiciales, establecidas en el artículo 21 de la Ley 65 de 1993.





problemática de hacinamiento debe solucionarse de manera articulada y con la colaboración de todos los municipios que se sirven de los tres establecimientos carcelarios del Departamento de Risaralda.

De esta manera, siguiendo los criterios fijados en las sentencias proferidas por esta Sección el 14 de septiembre de 2020 en las acciones populares con los radicados números 2016-00517-02 y 2016-00524-02, y reiterados en los fallos proferidos en los expedientes 2016-00518-02, 2016-00521-02, 2016-00528-02 y 2016-00519-02 se concluye que comoquiera que la Sección en sentencia del 11 de julio de 2019 estableció que los tres establecimientos penitenciarios y carcelarios del Departamento de Risaralda presentan graves condiciones de hacinamiento, causadas, en gran parte, por el incumplimiento de los entes territoriales de las obligaciones de la Ley 65 de 1993, la omisión del Municipio de La Virginia sí vulnera los derechos colectivos de la población carcelaria de los tres establecimientos carcelarios del departamento.

En consecuencia, la Sala se remitirá a lo ordenado en las acciones populares identificadas con los radicados números 2016-00517-02 y 2016-00524-02 y, en consecuencia, dispondrá lo siguiente:

- Ordenar al Municipio de La Virginia que coadyuve al cumplimiento de las órdenes contenidas en los numerales primero, segundo y tercero de la parte resolutive de la sentencia proferida por esta Sección el 11 de julio de 2019, en los términos que indiquen las entidades que componen las mesas de trabajo referidas en el numeral segundo de la parte resolutive del fallo en mención.
- Las autoridades que encabezan el Sistema Penitenciario y Carcelario y que integran las mesas de trabajo dispuestas en la sentencia del 11 de julio de 2019, a efectos de exigir el aporte del Municipio de La Virginia para solucionar la problemática de hacinamiento en el Departamento de Risaralda, deberán ponderar el promedio de detenidos preventivamente que estén a cargo de dicho municipio.
- El Municipio de La Virginia tendrá el término de ocho (8) días, contados a partir de la notificación de esta providencia, para solicitar a las entidades que conforman las mesas de trabajo ordenadas en la sentencia del 11 de julio de 2019, su inclusión, para efecto de contribuir a la solución de la problemática.
- Se ordenará la notificación de esta sentencia al Ministerio de Justicia y del Derecho, al INPEC, la USPEC, al alcalde del Municipio de Pereira, al gobernador del Departamento de Risaralda, a la Defensoría Pública del Pueblo – Regional Risaralda y a la Procuraduría para Asuntos Administrativos, entidades que conforman las mesas de trabajo, para que se cumpla lo aquí ordenado.

Así mismo, cabe señalar que tal y como se hizo en las acciones populares ya referenciadas, la Sala precisa que se abstendrá de emitir orden alguna





respecto del Ministerio de Justicia, el Departamento de Risaralda, y el INPEC, por cuanto dichas entidades ya son destinatarias de órdenes concretas en la sentencia del 11 de julio de 2019 que propenden por solucionar el hacinamiento carcelario en el departamento; y de conformar un comité de verificación de esta providencia, por cuanto lo dispuesto en dicha sentencia, resulta suficiente para efectuar el seguimiento de lo decidido en esa oportunidad.

Por último, respecto de las providencias que el Departamento de Risaralda cita como precedente, es preciso señalar que no le asiste razón a dicha entidad, toda vez que 3 de ellas son sentencias proferidas dentro de procesos de tutela, lo que significa que no hay identidad jurídica con el presente asunto, ya que no suponen un mismo aspecto jurídico a considerar, en la medida en que en las sentencias de tutela se analiza la vulneración de derechos fundamentales, mientras que en el proceso de la referencia se estudia la vulneración de derechos colectivos. Con relación a los otros dos fallos proferidos por el Tribunal Administrativo de Risaralda, cabe mencionar que dichas providencias fueron revocadas por esta Sección mediante sentencias de 28 de septiembre y 5 de octubre de 2023, dictadas en las acciones populares con radicados 2016-00518-02 y 2016-00521-02, respectivamente, fallos éstos últimos que van en el mismo sentido de la decisión que en esta providencia se adopta.

Conforme con lo expuesto, la Sala revocará la sentencia proferida el 15 de mayo de 2020 por el Tribunal Administrativo de Risaralda y, en su lugar, dispondrá, el amparo de los derechos colectivos al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y a la seguridad y salubridad públicas de la población carcelaria de los establecimientos carcelarios del Departamento de Risaralda.

#### **6.4. Otros pronunciamientos:**

De otro lado, por cumplir los requisitos previstos en el artículo 75 del Código General del Proceso se reconocerá personería a la abogada Angélica María Marsiglia Centeno como apoderada del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC, en los términos y para los efectos del poder que obra en el folio 130 del expediente.

Así mismo, por cumplir los requisitos previstos en el artículo 75 del Código General del Proceso se reconocerá personería a la abogada Paola Marcela Díaz Triana como apoderada de la parte demandada, Ministerio de Justicia y del Derecho, en los términos y para los efectos del poder que obra en el índice 19 del expediente electrónico.

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



## FALLA

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia del 15 de mayo de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda y, en su lugar, **AMPARAR** los derechos colectivos al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y a la seguridad y salubridad públicas de la población carcelaria del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Pereira – EPMSCPEI – “Cárcel 40”, del Establecimiento Reclusorio de Mujeres de Pereira – “Cárcel la Badea” – y del Centro de Reclusión de Varones de Santa Rosa de Cabal, vulnerados por el Municipio de La Virginia.

**SEGUNDO: ORDENAR** al Municipio de La Virginia que coadyuve al cumplimiento de la orden contenida en los numerales primero, segundo y tercero de la parte resolutive de la sentencia del 11 de julio de 2019, proferida por esta Sección en el expediente AP-66001-23-33-000-2016-00526-01, en los términos que indiquen las entidades que componen las mesas de trabajo referidas en el numeral segundo de la parte resolutive de dicho fallo.

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

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

**TERCERO: NOTIFICAR** esta sentencia al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC, al alcalde del Municipio de Pereira, al gobernador del Departamento de Risaralda, a la Defensoría del Pueblo Regional Risaralda y a la Procuraduría para Asuntos Administrativos, entidades que conforman las mesas de trabajo ordenadas en la sentencia del 11 de julio de 2019 proferida por esta Sección en el expediente AP-66001-23-33-000-2016-00526-01, para efecto de que se dé cabal cumplimiento a esta providencia en los términos expuestos.

**CUARTO: RECONOCER PERSONERÍA** a la abogada Angélica María Marsiglia Centeno como apoderada del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC, en los términos y para los efectos del poder que obra en el folio 130 del expediente.



**QUINTO: RECONOCER PERSONERÍA** a la abogada Paola Marcela Díaz Triana como apoderada de la parte demandada, Ministerio de Justicia y del Derecho, en los términos y para los efectos del poder que obra en el índice 19 del expediente electrónico.

**SEXTO: DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen, una vez ejecutoriada la presente providencia.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

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

**GERMÁN EDUARDO OSORIO  
CIFUENTES**  
Consejero de Estado  
Presidente

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero de Estado

**NUBIA MARGOTH PEÑA  
GARZON**  
Consejera de Estado

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.