



Señores Magistrados:

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ (REPARTO)

Tunja Boyacá

E.

S.

D.

Referencia: ACCIÓN POPULAR

Demandante: Procuraduría General de la Nación – Procuraduría 121 Judicial II Para Asuntos Administrativos de Tunja y Procuraduría 45 Judicial II Para Asuntos Administrativos de Tunja

Demandado: INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC-, UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS –USPEC-, ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE MEDIANA SEGURIDAD Y CARCELARIO DE SOGAMOSO –EPMSC SOGAMOSO-, NACIÓN - MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP-.

LUIS ARTURO HERRERA HERRERA Y MARTHA CECILIA CAMPUZANO PACHECO, actuando como Agentes del Ministerio Público, en ejercicio de la facultad conferida en los numerales 4° y 7 del artículo 277 de la Carta Política, artículos 28, 30 y 44 del Decreto 262 de 2000; 300-2 y 303 del CPACA, Agencia Especial No 087-10-05-2018, nos permitimos manifestar que por medio del presente escrito interponemos **MEDIO DE CONTROL DE PROTECCION DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS**, consagrado en el artículo 88 de la Carta Política, Ley 472 de 1998 y artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, en contra del **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO –INPEC-**, la **UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS –USPEC-**, el **ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE MEDIANA SEGURIDAD Y CARCELARIO DE SOGAMOSO –EPMSC SOGAMOSO-**, de **LA NACIÓN - MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO** y el **DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP-**, en aras de la protección de los derechos colectivos *al goce de un ambiente sano, a la salubridad pública, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna*, por la omisión de



las autoridades públicas en la realización de obras de mantenimiento y/o construcción de infraestructura que cumpla lo establecido en la normatividad, especialmente en la NRS-10 para el ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE MEDIANA SEGURIDAD Y CARCELARIO DE SOGAMOSO. Lo anterior, con base en los siguientes fundamentos fácticos:

I. HECHOS

PRIMERO: La construcción del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Sogamoso data de 1970, y sus instalaciones se encuentran gravemente deterioradas, afectando de esta manera el servicio para el internamiento de reclusos, quienes actualmente sufren de problemas de higiene y salubridad, debido a que las celdas tienen humedades causadas por las filtraciones de aguas lluvias y aguas residuales, las cuales afectan la planta física y la estructura de la edificación, a la vez que se ven expuestos a las fallas del “antiguo” sistema eléctrico del establecimiento carcelario que no cumple con las especificaciones técnicas requeridas para este tipo de construcciones, sumado a las condiciones de hacinamiento en cada una de las celdas.

SEGUNDO: El Establecimiento Carcelario de Mediana Seguridad y Carcelario de Sogamoso cuenta con una infraestructura que se divide en dos grupos: **(i)** La zona antigua (planos de 1970), que compone la parte administrativa y los pabellones 1 a 7, en donde están los internos (sexo masculino); y **(ii)** Una infraestructura relativamente reciente (6 a 10 años de construida), en donde se encuentran las mujeres internas.

TERCERO: En los pabellones masculinos se presenta humedad en las paredes y los pisos de las celdas, la cual se debe a: **(i)** Las filtraciones de agua lluvia en los cielos rasos (techos internos) por las deficiencias naturales que tiene la capa impermeable en gran parte de la cubierta, por el paso del tiempo; **(ii)** La obstrucción en las tuberías de drenaje de aguas lluvias (bajantes) que produce estancamiento de agua en los canales; así como por **(iii)** Los daños que presentan las unidades sanitarias adyacentes a las paredes de los pabellones y deficiencias en la redes que generan filtraciones de aguas residuales.



CUARTO: Así mismo, en los pabellones masculinos y en la zona administrativa, tanto en exteriores como en interiores, se observan una serie de cables expuestos sin ningún tipo de control ni cumplimiento técnico, e innumerables conexiones eléctricas erradas, lo cual genera peligro y riesgo de corto circuito.

QUINTO: En el pabellón femenino, cada una de las celdas cuenta con un sanitario y un lavamanos accionados por medio de push (válvula con botón de presión), que en la mayoría de los casos se encuentran dañados, por lo cual se suspendió su servicio con la desconexión en la parte exterior de las tuberías que impide el paso de agua.

SEXTO: Además de lo anterior, el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Sogamoso no cuenta con red contra incendios, la cual es necesaria en las estructuras especialmente altas y cerradas donde se tiene limitación de movilidad de las personas, como es el caso de esta institución.

SÉPTIMO: Las condiciones en que se encuentra el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Sogamoso –anteriormente descritas- fueron verificadas por el Ingeniero Civil José Wilson Ibáñez Gil, Profesional Universitario de la Contraloría General de la República – Gerencia Departamental de Boyacá, quien las expuso de manera clara en el dictamen pericial que se adjunta con el presente escrito, el cual fue rendido en atención a lo dispuesto en el artículo 117 de la Ley 1474 de 2011¹ y por la solicitud elevada por el Procurador Regional de Boyacá.

OCTAVO: En el dictamen pericial anteriormente mencionado, se hicieron recomendaciones frente a las reparaciones y adecuaciones que deben efectuarse para cada una de las condiciones que presenta el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Sogamoso; así, se señaló que se requiere; **(i)** el cambio del manto impermeable de la cubierta (impermeabilización de la cubierta); **(ii)** el cambio de bajantes de aguas lluvias por unas pendientes apropiadas de los canales con un sistema de descargue óptimo (tubería a red en policloruro de vinilo –PVC-), pues

¹ **ARTÍCULO 117. INFORME TÉCNICO.** Los órganos de vigilancia y control fiscal podrán comisionar a sus funcionarios para que rindan informes técnicos que se relacionen con su profesión o especialización. Así mismo, podrán requerir a entidades públicas o particulares, para que en forma gratuita rindan informes técnicos o especializados que se relacionen con su naturaleza y objeto. Estas pruebas estarán destinadas a demostrar o ilustrar hechos que interesen al proceso.



las existentes corresponden a tubos de hierro muy antiguo que no permiten su reparación; **(iii)** reparaciones de las unidades sanitarias y de la red de aguas residuales, lo cual incluye un levantamiento de redes ayudados de planos y elementos de detección de fluidos y trazadores (catastro de redes y diagramación actualizada) con el fin de identificar fugas, diámetros y longitudes de tubería y la muy posible necesidad de realizar cambios de redes desde las partes internas de cada batería sanitaria hasta la conexión con el alcantarillado de la ciudad; igualmente, en los pabellones femeninos, se indicó que se hacía necesario **(iv)** el cambio de las válvulas, así como la reconexión en la parte exterior de las tuberías, que con el fin de impedir el paso de agua por los daños en las válvulas, fueron suspendidas.

NOVENO: En el dictamen pericial anteriormente mencionado, además de señalarse las recomendaciones frente a las reparaciones y adecuaciones que deben efectuarse para cada una de las condiciones que presenta el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Sogamoso, también se advirtió que *“es necesario realizar un levantamiento de todas y cada una de las estructuras existentes, que busque abordar e ilustrar en planos y memorias las características reales, del centro penitenciario y Carcelario, donde por lo menos se encuentren redes sanitarias, hidráulicas, eléctricas, gas, de comunicaciones”*, razón por la cual se recomendó realizar una revisión integral con estudios, diseños y evaluación de patologías estructurales², con el fin de atender la problemática de la Infraestructura del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad de Sogamoso, mediante las reparaciones y obras para el adecuado funcionamiento de las unidades sanitarias, reparación de humedades, sistema eléctrico, entre otros.

DÉCIMO: Además que la humedad y las filtraciones de agua han generado afecciones respiratorias, lo cual constituye vulneración de distintos derechos fundamentales de la población reclusa, la situación también es violatoria de algunos derechos colectivos como el goce de un ambiente sano, la seguridad y salubridad públicas, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la

² Definido en el dictamen pericial en mención, de la siguiente manera: **Patología de estructuras:** La palabra patología, etimológicamente hablando, procede de las raíces griegas pathos y logos, y se podría definir, en términos generales, como el estudio de las enfermedades. Por extensión la patología constructiva de la edificación es la ciencia que estudia los problemas constructivos que aparecen en el edificio o en alguna de sus unidades con posterioridad a su ejecución



salubridad pública, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, para todos los internos del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Sogamoso, vulneración causada por la omisión de las accionadas en la realización de obras de mantenimiento y/o construcción de infraestructura, pues no se ha dado un solución completa y definitiva a la problemática que enfrenta la planta física.

DÉCIMO PRIMERO.- Mediante escrito de fecha 15 de mayo de 2018, dirigido tanto al Director General del INPEC, como al Director General de la USPEC, los suscritos procuradores solicitamos a dichas entidades, adoptar las medidas necesarias para cesar la vulneración de los derechos e intereses colectivos de la población reclusa del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad de Sogamoso, cumpliéndose de esta manera con el requisito de procedibilidad del presente medio de control de que trata el numeral 4° del artículo 161 del CPACA y el artículo 144 de la misma codificación. Igual petición fue enviada el día 28 de agosto de 2018 al Director del ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE MEDIANA SEGURIDAD Y CARCELARIO DE SOGAMOSO –EPMSC SOGAMOSO-, al MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO y al DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP-, entidades que también se consideran responsables de los hechos narrados en la demanda.

Igual petición fue presentada, por la Directora y por el Comandante de Vigilancia del Establecimiento Penitenciario de Sogamoso al Director General del INPEC, mediante Oficio N° 112 EPMSC RM SOGAMOSO DIR- 1676 del 17 de agosto de 2017, en el que solicitaron colaboración y apoyo en relación con las necesidades de infraestructura del Establecimiento de Sogamoso con reclusión de mujeres.

DÉCIMO SEGUNDO.- Mediante oficio No 8340-DIRAT-SUBDA-03012-05-06-2018, el Director General del INPEC dio respuesta a la petición presentada, señalando que amparados en el artículo 2.2.1.12.2.6 del Decreto 204 de 2016, la infraestructura para la efectiva vigilancia, custodia, atención y tratamiento de las personas privadas de la libertad, compuesta entre otros, por las celdas, los puestos y mecanismos de control y vigilancia, los espacios requeridos para el trabajo, el estudio y la enseñanza, así como las áreas administrativas de los centros de reclusión estará a cargo de la Unidad de Servicios Penitenciarios –



USPEC-, la solución de la problemática planteada corresponde a la Dirección General de la USPEC, por lo cual la competencia y la respuesta a la petición está a cargo de dicha Unidad. Sin embargo y pese a que la petición también fue dirigida a la USPEC, a la fecha no se ha obtenido respuesta alguna por parte de esa entidad.

DÉCIMO QUINTO: Pese a que se hicieron las peticiones señaladas, respecto de las cuales no se ha obtenido una respuesta de fondo, se considera que en este caso no es necesario agotar el requisito de la reclamación previa, según lo consagrado en el último inciso del artículo 144 del CPACA, en razón a que existe peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos. En efecto, conforme lo expuso el Ingeniero Civil de la Contraloría de la Republica en el informe técnico o dictamen, por el comportamiento sísmico y las condiciones de los elementos estructurales, se pueden presentar vuelcos de los muros interiores y particiones, así como desprendimiento y caída de los cielos rasos. Igualmente, las condiciones en que se encuentra el cableado del sistema eléctrico, expuestos sin ningún tipo de control ni cumplimiento técnico y conexiones eléctricas erradas, genera riesgo de corto circuito.

Con excepción de la Unidad de servicios Penitenciarios y Carcelarios, -USPEC-, las entidades demandadas no resolvieron de fondo la petición que los suscritos Procuradores hiciéramos para que se diera solución a la problemática que aqueja el Establecimiento Penitenciario y Carcelario. Es más, ninguna planteó una solución definitiva y completa, alegando o bien una supuesta falta de competencia, o bien debido a la escasez de recursos económicos, razón por la cual consideramos necesaria la iniciación del medio de control para la protección de los derechos e intereses colectivos que están siendo amenazados y vulnerados por las demandadas.

Se advierte además que la Procuraduría ha hecho seguimiento por más de dos años, ha solicitado la protección de los derechos de los internos, la reparación del establecimiento (Baños, Duchas, Humedades, etc..), se han realizado visitas periódicas por parte del Procurador 216 Judicial I de Sogamoso, quien ha reportado los avances en algunas reparaciones, sin embargo aún se presenta la vulneración de los derechos colectivos invocados, por cuanto los daños reportados



en la infraestructura, baños, duchas, entre otros siguen igual. Tampoco se ha dado solución a las condiciones de hacinamiento que para el 1 de octubre de 2019 se reportó de la siguiente manera:

Población Interna	No de Hombres	No de Mujeres	
No de cupos para los internos (Capacidad)	290	96	386
No Total de Personas Internas	466	172	686
No de Internos Extranjeros	1	1	
No de Internos Indígenas	1	1	

II. PRETENSIONES

En atención a los hechos anteriormente narrados, solicitamos respetuosamente al Tribunal efectuar los siguientes pronunciamientos:

PRIMERA: AMPARAR los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la seguridad y salubridad pública, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, así como a la realización de construcciones y edificaciones respetando las disposiciones jurídicas, dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los internos privados de la libertad en el establecimiento carcelario –EPMSC- Sogamoso.

SEGUNDA: Conforme con lo previsto en el artículo 142 de la Ley 1437 de 2011, y con el propósito de hacer cesar la vulneración de los derechos colectivos invocados, ordenar a las accionadas INPEC y USPEC que en el término de tres meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, realicen las gestiones



administrativas, técnicas, de planeación, contractuales y presupuestales tendientes al desarrollo de un proyecto de inversión³, para la revisión integral de la infraestructura del Establecimiento Carcelario –EPMSC- Sogamoso, con estudios, diseños y evaluación de patologías estructurales, con la finalidad de: i) cumplir las normas de seguridad y sismo resistencia que cumpla con lo establecido en la normatividad, especialmente en la NRS-10; ii) identificar las reparaciones y obras necesarias para garantizar el adecuado funcionamiento de las unidades sanitarias, reparación de humedades, sistema eléctrico, red contra incendios, eliminar las condiciones de hacinamiento en cada una de las celdas, entre otros; proyecto que deberá ser incluido en el Plan de Desarrollo, contar con la disponibilidad presupuestal necesaria y ser ejecutado en el término que establezca la sentencia; iii) Allegado el proyecto de inversión corresponderá al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y DNP realizar los trámites y actuaciones necesarias para que en el término de un mes, se otorguen los recursos necesarios para la ejecución de las obras indicadas; y a la USPEC para que en el siguiente mes inicie la ejecución de las obras y reparaciones para el adecuado funcionamiento de las baterías sanitarias, duchas, reparación de humedades, sistema eléctrico, red contra incendios y, en general, se ejecuten las obras necesarias para garantizar los derechos colectivos.

TERCERA: Las demás declaraciones y órdenes que de oficio considere pertinente la Sala proveer.

III. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Invocamos como fundamento de derecho los Artículos 88 de la Constitución Política de Colombia, Ley 472 de 1998, Ley 1437 de 2011 y demás normas constitucionales, legales y procedimentales aplicables al presente caso.

IV. CONCEPTO DE VIOLACIÓN

En orden a exponer el desconocimiento de las disposiciones anteriormente citadas en el presente caso, se estudiarán los siguientes aspectos: **(i)** la acción popular y

³ Conforme lo considero el H. Consejo de Estado en providencia del 15 de diciembre de 2016, en la que señaló la orden que debe dar el Juez de la acción popular, en eventos como este. (pág. 40, Radicación número: 63001-23-33-000-2015-00084-01(AP))



de los derechos colectivos protegidos por la misma; **(ii)** el derecho a un ambiente sano; **(iii)** el derecho a la salubridad pública; **(iv)** el derecho a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; **(v)** el derecho al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; **(vi)** el derecho la seguridad y la prevención de desastres previsibles técnicamente, así como la realización de construcciones y edificaciones respetando las disposiciones jurídicas, **(vii)** la relación especial de sujeción de las personas privadas de la libertad y de la responsabilidad del Estado por su custodia, vigilancia y seguridad, luego de lo cual se analizará **(viii)** El asunto sometido a consideración del Juzgador.

4.1. De la acción popular y de los derechos colectivos

La Carta Política de 1991 en su artículo 88, consagró la acción popular e hizo un reconocimiento expreso de los derechos e intereses colectivos que la acción popular protege, entre ellos, los relacionados con el patrimonio, el espacio público, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente sano, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que defina el legislador.

En virtud de lo anterior, el legislador desarrolló el artículo en cita a través de la Ley 472 de 1998, la cual amplió el catálogo de derechos susceptibles de ser protegidos por las acciones populares, pues en su artículo 4° estableció:

“Artículo 4°.- Derechos e Intereses Colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:

- a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;*
- b) La moralidad administrativa;*
- c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;*



- d) *El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;*
- e) *La defensa del patrimonio público;*
- f) *La defensa del patrimonio cultural de la Nación;*
- g) *La seguridad y salubridad públicas;*
- h) *El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;*
- i) *La libre competencia económica;*
- j) *El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;*
- k) *La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos;*
- l) *El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;*
- m) *La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes;*
- n) *Los derechos de los consumidores y usuarios.”*

En atención al carácter de colectivos que tienen los derechos anteriormente mencionados, el artículo 9° de la misma Ley 472 de 1998 consagró que “*Las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos*”. En este sentido, se observa que la acción popular también fue concebida como un instrumento de carácter preventivo, pues además el inciso 2° del artículo 2° de la Ley 472 de 1998, estipuló que el objeto de la misma radica en “*evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible*”. En razón a lo anterior, “*no es ni puede ser requisito para su ejercicio, el que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses que se busca amparar, sino que basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca, en razón de los fines públicos que las inspiran*”⁴.

Ahora bien, además de las condiciones de procedencia que establece la Ley 472 de 1998, anteriormente mencionadas, la Corte Constitucional indicó que existen dos supuestos para que proceda la acción popular, a saber: (i) Que se trate de situaciones actuales que impliquen un peligro contingente, una amenaza,

⁴ Sentencia de la Corte Constitucional C-215/99



vulneración o agravio de uno o varios derechos o intereses colectivos, y (ii) Que esas situaciones se deban a acciones u omisiones de autoridades públicas o de particulares⁵.

Respecto de estos supuestos básicos de procedencia de la acción popular, el Consejo de Estado también tuvo ocasión de pronunciarse en diferentes providencias, en las que dijo que *“además de que se presente a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; peligro o amenaza que no es en modo alguno la que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana, sino también c) la existencia de la relación de causalidad entre la acción, la omisión, y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses”*⁶ (Subraya fuera de texto).

Ahora bien, demostrados los supuestos básicos indicados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, el Juez dictara sentencia, la cual –de conformidad con el artículo 34 de la Ley 472 de 1998- contendrá *“una orden de hacer o de no hacer, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo, y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible”*

En virtud del artículo anteriormente transcrito, el Consejo de Estado explicó que las acciones populares tienen carácter restitutorio, dado que buscan, cuando ello fuere posible, volver las cosas al estado anterior a la violación del derecho, toda vez que su objeto radica en proteger de manera efectiva el interés colectivo.

⁵ sentencia T-710/08

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, veintiocho (28) de marzo de dos mil catorce (2014), Consejero Ponente: Doctor Marco Antonio Velilla Moreno, Ref: Expediente núm. AP-25000-23-27-000-2001-90479-01

Además, también se puede consultar las siguientes providencias: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Dr. Marco Antonio Velilla Moreno, Bogotá, D.C., dieciocho (18) de marzo dos mil diez (2010). Ra.: 2004 – 01513(AP). Actor: Eulalio Ramírez Brandt, Demandado: Municipio de Soacha y sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Dr. Marco Antonio Velilla Moreno, Bogotá, D.C., cinco (5) de marzo de dos mil quince (2015). Ra.: 15001-23-33-000-2013-00086-01(AP).



4.2. Del derecho a un ambiente sano

La Constitución Política contempla el goce a un ambiente sano como derecho colectivo en su artículo 79, reconociéndolo a favor de todas las personas sin distinción alguna de la siguiente manera “*Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano*”. Frente a este derecho, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han reconocido que existen alrededor de 34 disposiciones en la Constitución Política que regulan la relación de los habitantes del territorio con la naturaleza y su entorno, en procura de proteger el medio ambiente, razón por la cual dichas Cortes han calificado a la Carta de 1991 como una Constitución Ecológica⁷.

Respecto de la definición de medio ambiente, el Consejo de Estado ha aceptado la acepción científica según la cual el medio ambiente es *el conjunto de factores naturales o artificiales que influyen sobre el contexto en el cual el hombre vive*, y señala que esta definición es precisa y se relaciona con otras que son vecinas, como ecología, naturaleza, calidad de vida, contexto de vida, y patrimonio, que son aportadas por diferentes ciencias.

A partir del anterior reconocimiento, la alta Corporación ha entendido y desarrollado la noción de medio ambiente como todo lo que rodea a los seres vivos y comprende elementos biofísicos, los recursos naturales como el suelo, el agua, la atmósfera, la flora, la fauna, etc.; y los componentes sociales; por lo cual las distintas normativas buscan establecer la correcta interrelación de los distintos elementos en aras de salvaguardarlo⁸.

En este mismo sentido, el Consejo de Estado ha indicado que el derecho a un ambiente sano cuenta con las siguientes calidades:

- Derecho Fundamental, por encontrarse estrechamente ligado con los derechos fundamentales a la vida y a la salud. Al respecto la Corte Constitucional indicó que “*El derecho al medio ambiente no se puede*

⁷ Término que se adoptó desde la sentencia T-411 de 1992

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, veintiocho (28) de marzo de dos mil catorce (2014), Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, Ref: Expediente núm. AP-25000-23-27-000-2001-90479-01



desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad.⁹

- Derecho – Deber, dado que todos son titulares del derecho a gozar de un ambiente sano pero, además, tienen la obligación correlativa de protegerlo. Esta calidad fue explicada más ampliamente por la Corte Constitucional, así:

“Bajo ese entendido, uno de los principios fundamentales del nuevo régimen constitucional es la obligación estatal e individual de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, en virtud de la cual, la Constitución recoge en la forma de derechos colectivos y obligaciones específicas las pautas generales que rigen la relación entre el ser humano y el ecosistema. Estas disposiciones establecen, por ejemplo, (i) el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano, (ii) la obligación estatal y de todas las personas de proteger la diversidad e integridad del ambiente, (iii) la obligación del Estado de prevenir y controlar los factores de deterioro y garantizar un desarrollo sostenible y (iv) la función ecológica de la propiedad. (...)

*De ahí que **todos los habitantes del territorio colombiano tienen derecho a gozar un entorno o hábitat sano y el deber de velar por la conservación de éste**¹⁰”*

- Carácter objetivo social, que hace referencia a la conservación de las condiciones del medio ambiente para garantizar la supervivencia de las generaciones presentes y futuras. Frente a esto, en sentencia C-671 de junio 21 de 2001 se precisó:

“La protección del medio ambiente ha adquirido en nuestra Constitución un carácter de objetivo social, que al estar relacionado adicionalmente con la prestación eficiente de los servicios públicos, la salubridad y los

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-671 de 2001. M.P.: Jaime Araujo Rentería

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-1085 de 2012. M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub



recursos naturales como garantía de la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, ha sido entendido como una prioridad dentro de los fines del Estado y como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Artículo 366 C.P. (...)

La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado 'Constitución ecológica', conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección".

- Deber del Estado, de conservación del medio ambiente, eficiente manejo de los recursos, educación ambiental, fomento del desarrollo sostenible, e imposición de las sanciones a que haya lugar. Al respecto la Corte Constitucional indicó:

"Mientras por una parte se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas -quienes a su vez están legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación-, por la otra se le imponen al Estado los deberes correlativos de: 1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera.¹¹"

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-431 de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa



Teniendo en cuenta las calidades anteriormente expuestas, el Consejo de Estado indicó que el derecho al ambiente sano *“es un derecho de rango constitucional, de carácter fundamental, del cual somos todos titulares y del que, además, tenemos la obligación de contribuir para su preservación, mediante la participación en la toma de decisiones ambientales y el ejercicio de acciones públicas y otras garantías individuales, entre otros”*; y que *“corresponde al Estado, la obligación de asegurar las condiciones que permitan a las personas gozar del derecho a un medio ambiente sano, para lo cual deberá ejercer las funciones de control y vigilancia de las actividades económicas que puedan afectarlo pero permitiendo su desarrollo sostenible, y garantizando, además, el correcto manejo y aprovechamiento de los recursos naturales”*¹²

4.3. Del derecho a la salubridad pública

El derecho a la salubridad pública fue consagrado en el literal g) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, el cual implica la garantía de la salud de los ciudadanos, es decir, este derecho colectivo envuelve la realización total de la salud, suponiendo la presencia previa de la salud individual.

Este derecho ha sido explicado ampliamente por la jurisprudencia emanada del Consejo de Estado, por tanto para su estudio se traerá a colación algunas de las providencias proferidas por esta Corporación; así:

Sentencia del veintiséis (26) de noviembre de dos mil trece (2013)¹³, en la que se señaló:

*“(…) De modo que, las nociones de seguridad y salubridad públicas se orientan al mantenimiento del orden público, concepto éste que no puede ser entendido desde una perspectiva gendarme o restrictiva de derechos, sino que, por el contrario, en una dimensión progresista y garantista lo que pretende es promover las condiciones mínimas de seguridad, tranquilidad, seguridad y **de salud** para el goce efectivo de los derechos individuales y colectivos.*

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, veintiocho (28) de marzo de dos mil catorce (2014), Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, Ref: Expediente núm. AP-25000-23-27-000-2001-90479-01

¹³ Honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del veintiséis (26) de noviembre de dos mil trece (2013), Consejero Ponente Enrique Gil Botero, radicado AP 25000232400020110022701.



Sobre los conceptos de salubridad y seguridad públicas la Sección Primera de esta Corporación ha puntualizado:

*“En diferentes ocasiones la jurisprudencia se ha pronunciado sobre los conceptos de seguridad y salubridad públicas, lo cuales han sido tratados como parte del concepto de orden público. Uno y otro lo constituyen las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad. Su contenido general implica, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, **en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos**. Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria.”¹⁴*

En esa perspectiva, los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas son derechos subjetivos que se pueden garantizar desde una perspectiva de abstención (negativa o de impedir una conducta) o de promoción (activa o de realización de un comportamiento) en aras de asegurar las condiciones esenciales de salud pública y de tranquilidad que permitan la vida en comunidad y, por consiguiente, faciliten la convivencia pacífica entre los miembros de la sociedad.”¹⁵

Sentencia del dieciocho (18) de marzo de dos mil diez (2010):

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

*“En diferentes ocasiones la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre los conceptos de seguridad y salubridad públicas; los mismos han sido tratados como parte del concepto de orden público y **se han concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad**.” “...Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos. Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria. Es decir, que al momento de ponerse en funcionamiento determinados proyectos de los cuales se pueda derivar algún perjuicio para los ciudadanos, se deben realizar los estudios*

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 5 de octubre de 2009, exp. 2005-00067, M.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

¹⁵ Honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del veintiséis (26) de noviembre de dos mil trece (2013), Consejero Ponente: Enrique Gil Botero, radicado AP 250002324000201100227 01.



previos y tomar las medidas conducentes para evitar que se produzca un impacto negativo en las condiciones de salud y seguridad de los asociados”.

De acuerdo con lo anterior, encuentra el Despacho que la salubridad pública es un derecho que debe ser garantizado por el Estado a través del mantenimiento de condiciones mínimas que permitan el desarrollo en comunidad, pues este derecho colectivo tiene relación con la salud de las personas, dado que está ligado al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, ya que con la protección del mismo se pretende evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de un determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y tranquilidad de la colectividad y, en general, que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria.

4.4. Del derecho a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública.

Además del derecho a la salubridad pública, expuesto anteriormente, la Ley 472 de 1998 contemplo en el literal h) del artículo 4º, el derecho colectivo al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el cual es entendido por la jurisprudencia del Consejo de Estado, como la posibilidad que tienen todas las personas de acceder a las instalaciones y organizaciones que garanticen su salud, es decir por medio de este se garantiza la estructura hospitalaria y sanitaria. Así, contar con una adecuada infraestructura que garantice la salubridad pública implica la posibilidad que tienen las personas de beneficiarse de instalaciones como centros de salud, hospitales, etc, o de infraestructuras como de agua potable, alcantarillado y aseo; igualmente implica el poder beneficiarse de programas preventivos, de rehabilitación y de atención.

En este sentido, el derecho al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública propende por la protección de la vida e integridad de los habitantes del territorio nacional a través de prestaciones realizadas por el Estado, de forma tal que sea posible asegurar una atención básica y una prestación de servicios mínima que permita asegurar la calidad de vida de la comunidad.



Frente a este derecho el Consejo de Estado ha proferido varios pronunciamientos, entre estos podemos destacar los siguientes:

Sentencia del 14 de noviembre de 2002:

“El derecho colectivo invocado como vulnerado en la presente acción es el del “acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública”. Es un servicio público a cargo del Estado cuya finalidad es disminuir la morbilidad, es decir, la proporción de personas que enferman en un sitio y tiempo determinado. Ahora bien, el derecho invocado hace alusión igualmente a la palabra “infraestructura” la cual debe entenderse como un conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de una organización, en este caso, para la buena gestión de la salubridad pública. Por lo tanto, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública implica, entre otros aspectos, la posibilidad que tienen las personas de beneficiarse de los programas de salud preventivos, de rehabilitación y atención, buscando disminuir el número de personas enfermas en un lugar específico y en un espacio de tiempo determinado.”¹⁶

Sentencia del diecinueve (19) de abril de dos mil siete (2007):

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

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

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

“El derecho colectivo invocado como vulnerado en la presente acción es el del “acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública”. Es un servicio público a cargo del Estado cuya finalidad es disminuir la morbilidad, es decir, la proporción de personas que enferman en un sitio y tiempo determinado.

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia de 14 de noviembre de 2002. AP- 533. Consejera Ponente: Ligia López Díaz. En este fallo se discutía la naturaleza colectiva que podía detentar la expectativa de los enfermos de VIH de acceder a instalaciones y medios hospitalarios.



Ahora bien, el derecho invocado hace alusión igualmente a la palabra “infraestructura” la cual debe entenderse como un conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de una organización, en este caso, para la buena gestión de la salubridad pública. Por lo tanto, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública implica, entre otros aspectos, la posibilidad que tienen las personas de beneficiarse de los programas de salud preventivos, de rehabilitación y atención, buscando disminuir el número de personas enfermas en un lugar específico y en un espacio de tiempo determinado.¹⁷

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

Si se hace referencia al acceso, se colige, que la garantía de este derecho o interés colectivo, se obtendrá a través de órdenes orientadas a acceder a infraestructuras de servicios.

Finalmente, vale la pena relieves que algunos servicios públicos domiciliarios pueden encontrar relación con este derecho; baste pensar para ejemplificar esta afirmación en las necesidades que la comunidad tiene de acceder a infraestructuras de agua potable, alcantarillado o aseo, obteniendo de esta manera una respuesta positiva frente a sus requerimientos de salud y evitando enfermedades....¹⁸

Sentencia del veintiocho (28) de febrero de dos mil once (2011):

“...20. En relación con la supuesta vulneración del derecho colectivo a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, en primer lugar se tiene que ha sido definido por el Consejo de Estado como la posibilidad que tiene la comunidad de acceder a instalaciones y organizaciones que velen por o garanticen su salud, es decir, la estructura sanitaria y hospitalaria, de suerte que no se confunde con el derecho a la salud, puesto que hace referencia al acceso a infraestructuras que sirvan para proteger la salud...”¹⁹

4.5. Del derecho al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

¹⁷ CONSEJO DE ESTADO, Sección cuarta, sentencia de 14 de noviembre de 2002. AP- 533. Consejera Ponente: Ligia López Díaz. En este fallo se discutía la naturaleza colectiva que podía detentar la expectativa de los enfermos de VIH de acceder a instalaciones y medios hospitalarios.

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del diecinueve (19) de abril de dos mil siete (2007), Consejero Ponente Alier Eduardo Hernández Enríquez, radicado 54001-23-31-000-2003-00266-01(AP).

¹⁹ Honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del veintiocho (28) de febrero de dos mil once (2011), Consejero Ponente Danilo Rojas Betancourt, radicado 68001-23-15-000-2000-02865-01(AP).



Conforme a lo estipulado en los artículos 365 a 370 de la Constitución Política, los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, es deber de éste su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional como su regulación, control y vigilancia, permiten la realización del bienestar general y mejoramiento de la calidad de vida de la población.

En razón a lo anterior, la H. Corte Constitucional ha señalado que *“Los servicios públicos son el medio por el cual el Estado realiza los fines esenciales de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios derechos y deberes constitucionales”* y que *“A través de la noción de servicio público el Estado tiene el principal instrumento para alcanzar la justicia social y promover condiciones de igualdad real y efectiva²⁰”*

Así mismo, la Carta Política clasifica a los servicios públicos como derechos económicos y sociales del Estado, mientras que la Ley 472 de 1998 les atribuye la naturaleza jurídica de derecho colectivo, señalando que su prestación debe ser eficiente y oportuna, términos que fueron explicados por el Consejo de Estado para el caso de los servicios públicos de la siguiente manera:

“El derecho de acceso a los servicios públicos en este sentido, está esencialmente constituido por la capacidad que detentan los miembros de una comunidad de convertirse en usuarios o receptores o beneficiarios de aquellas actividades susceptibles de catalogarse como servicios públicos.

Esta sola condición, sin embargo, no basta; a esta capacidad debe agregársele el cumplimiento de unos requisitos que deben cumplir los prestadores de estos servicios: eficiencia y oportunidad. Por eficiencia, que como se anotó es un imperativo constitucional de los servicios públicos, debe entenderse la prestación de estos utilizando y disponiendo del mejor modo posible los instrumentos o recursos necesarios para cumplir los fines propuestos; por oportunidad, en cambio, se debe entender la respuesta dentro de un plazo razonable que debe tener un usuario cuando requiera estos servicios, así como la permanencia de la prestación de los mismos.²¹”

²⁰ Sentencia T-540 del 5 de junio de 1992

²¹ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA, Consejero ponente: ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ, (19) de abril de dos mil siete (2007), Radicación número: 54001-23-31-000-2003-00266-01(AP)



En virtud de lo anterior, el H. Consejo de Estado ha considerado que la vulneración del derecho colectivo al acceso a los servicios públicos surge cuando estos no son prestados de manera eficiente y oportuna a la comunidad.

4.6. De la relación especial de sujeción de las personas privadas de la libertad y de la responsabilidad del Estado por su custodia, vigilancia y seguridad:

Los privados de la libertad o “reclusos” son considerados como individuos con especial relación de sujeción y dependencia con el Estado, características que fueron explicadas por la Corte Constitucional de la siguiente manera²²:

*“La jurisprudencia de esta Corporación ha desarrollado la noción de relaciones especiales de sujeción como base para comprender el alcance de los deberes y derechos recíprocos que existen entre las personas privadas de la libertad y las autoridades carcelarias. Concretamente ha sostenido que esta clase de relaciones hacen referencia al “nacimiento de un vínculo en el que, de un lado, el recluso se sujeta a las determinaciones que se adopten en relación con las condiciones del centro carcelario o penitenciario respectivo, lo que incluye la restricción en el ejercicio de ciertos derechos, y, del otro, el **Estado asume la responsabilidad por la protección y cuidado del interno durante su tiempo de reclusión**”²³.*

*Por su parte, algunos doctrinantes ha definido las relaciones especiales de sujeción como “las relaciones jurídico-administrativas caracterizadas por una duradera y efectiva **inserción del administrado en la esfera organizativa de la Administración**, a resueltas de la cual queda sometido a un régimen jurídico peculiar que se traduce en un especial tratamiento de la libertad y de los derechos fundamentales, así como de sus instituciones de garantía, de forma adecuada a los fines típicos de cada relación”²⁴.*

Conforme con lo anterior, la relación especial de sujeción que mantienen los internos con el Estado, hace surgir para éste obligaciones de protección y cuidado durante el tiempo de reclusión; obligaciones que fueron denominadas por el H. Consejo de Estado, como de custodia y vigilancia en la seguridad personal de los internos, y respecto de las cuales se puede llegar a comprometer la responsabilidad de las entidades estatales de llegar a causarse daño a la integridad física de los reclusos, veamos:

²² Corte Constitucional. Sentencia T-035 de 28 de enero de 2013 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

²³ Corte Constitucional, Sentencia T-615 de 2008.

²⁴ Mariano López Benítez, *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*, Ed. Civitas, Madrid, 1994, Págs. 161 y 162.



“En este sentido, se tiene que el daño antijurídico puede ser ocasionado a personas con quienes el Estado tiene una relación especial de sujeción, como en el caso de quienes se encuentran privadas de la libertad. Es así como, “el Estado asume frente a ellas obligaciones de custodia y vigilancia que se traducen en una garantía de seguridad personal de los internos, por las especiales condiciones de sujeción en la que éstos se hallan, razón por la cual la jurisprudencia de la Sala ha considerado que el régimen de responsabilidad que procede es el objetivo, en el cual dicha responsabilidad surge independientemente de la conducta de la entidad demandada, por el solo hecho de que una persona confinada en un establecimiento carcelario por cuenta del Estado, pierda la vida o sufra lesiones en su integridad física, de tal manera que la Administración no podrá eximirse de responsabilidad mediante la aportación de pruebas tendientes a acreditar que cumplió las obligaciones a su cargo y que no incurrió en falla del servicio; sólo podría desvirtuar tal responsabilidad, mediante la comprobación de una causa extraña”²⁵

Por lo anterior, corresponde al Estado, en cabeza de los Establecimientos Penitenciarios y demás entidades que participan del Sistema Penitenciario y Carcelario, garantizar las condiciones adecuadas de reclusión para que los internos no sufran daños en su integridad física, con el fin de observar sus deberes de vigilancia y control y evitar que se vea comprometida su responsabilidad. Así, corresponde al INPEC y a la USPEC, entidades que hacen parte del sistema carcelario, conforme lo previsto en los Decretos 4150 y 4151 de 2011, participar de manera activa dentro del procedimiento administrativo para la realización de obras y mantenimiento de los establecimientos carcelarios, correspondiendo a la primera priorizar las necesidades del establecimiento carcelario y a la segunda la distribución del presupuesto atendiendo a las necesidades indicadas por el INPEC.

4.7. Los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

Estos derechos colectivos están siendo amenazados y vulnerados en la medida en que como lo señaló el informe técnico rendido por el Profesional de la Contraloría General de la República, Gerencia Departamental de Boyacá, la edificación de la cárcel de Sogamoso debido a su antigüedad y a la zona donde está ubicada, presenta un alto grado de vulnerabilidad sísmica. Recientemente el Consejo de Estado definió el derecho colectivo a

²⁵ Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia del 28 de abril de 2010; Exp. 18271



la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, de la siguiente manera:

[L]a capacidad científica o tecnológica de detectar o calcular un riesgo, conlleva para el Estado la obligación de gestionarlo y controlarlo, a través, por ejemplo, de flujos de regulación y políticas públicas, entre otros. (...) [S]in mayores reticencias se puede sostener, que mientras al derecho colectivo a la seguridad le resultan aplicables -indistintamente- los principios de precaución y prevención; al derecho a la prevención de desastres técnicamente previsibles le rige únicamente el principio de prevención por estar condicionado a la previsibilidad técnica, a cuya causa, el deber de diligencia debe darse en todo momento y de manera obligatoria, en la medida que el estado de la técnica permita determinar el riesgo o amenaza, quedando en vilo la contingencia del daño, frente a la cual surge el deber de prevenir y asegurar, en la medida de lo posible, su no ocurrencia. (...) La prevención, como ya lo señaló la Sala, no conlleva a nada distinto que a la aplicación del criterio de anticipación en todas las acciones que deba adelantar el Estado, cuando técnicamente dispone del conocimiento, manejo y control del riesgo o amenaza.²⁶

En lo relacionado al derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, la misma Corporación sostuvo:

De acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia de esta Corporación este derecho implica “[...] la necesidad de proteger la adecuada utilización, transformación y ocupación del suelo, de manera que las autoridades competentes no actúen en forma arbitraria en contravención del respectivo plan de ordenamiento territorial o instrumento que haga sus veces, a través de acciones que estén fuera de su marco normativo [...]”²⁷.

De igual forma, esta Sección mediante sentencia de 7 de abril de 2011²⁸, determinó que el núcleo esencial del derecho colectivo comprendía los siguientes aspectos: i) respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad²⁹; ii) protección del espacio público procurando adelantar cualquier tipo de construcción o edificación con respeto por el espacio público, el patrimonio público, y la calidad de vida de los demás habitantes; iii) respetar los derechos ajenos y no abusar del derecho propio³⁰; y iv) Atender los procesos de cambio en

²⁶ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 6 de agosto de 2019, radicado 05001-33-31-011-2011-00079-01 C. P. Ramiro Pazos.

²⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 6 de marzo de 2008, Rad. No. AP-2005-00901. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez.

²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de siete (7) de abril de dos mil once (2011), Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, Radicación número: 63001-23-31-000-2004-00688-01(AP)

²⁹ Inciso segundo artículo 58 C.P.



el uso del suelo, en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible³¹.

Asimismo, esta Corporación ha establecido que comprende el acatamiento a los planes de ordenamiento territorial que sirven de guía y mapa para que el desarrollo urbano se haga de manera ordenada, coherente, de tal manera que prevalezca el interés general sobre el particular, y se garantice la aplicación de las disposiciones político - administrativas y de organización física contenidas en los mismos³². Así, como el cumplimiento de los preceptos normativos sobre usos del suelo; alturas máximas de construcción; cupos mínimos de parqueo; especificaciones técnicas y de seguridad; cesiones obligatorias al distrito; necesidad de obtener licencias de urbanismo y construcción; existencia de conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros³³.

Para la Sala es claro que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4.º de la Ley 472, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística es decir la forma como progresa y se desarrolla una determinada población, en términos de progreso físico y material, asentada en una determinada entidad territorial -bien sea en sus zonas urbanas o rurales- con miras a satisfacer plenamente las necesidades de la población.

1. *En efecto, esa Sección³⁴ ha manifestado al respecto que:
“[...] el derecho colectivo anteriormente enunciado abarca el respeto del principio de la función social y ecológica de la propiedad de acuerdo con el artículo 58 de la Constitución Política, la protección del espacio público, del patrimonio público y de la calidad de vida de los habitantes, el respeto de los derechos ajenos y el acatamiento a la ley de ordenamiento territorial, planes de ordenamiento territorial y demás disposiciones normativas en materia de uso del suelo, alturas máximas de construcción y demás criterios y límites que determinan las autoridades para construir [...]”.*

*En ese orden de ideas, la vulneración al derecho colectivo de la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes implica que las autoridades públicas y/o los particulares **desconozcan la normativa en materia urbanística y usos del suelo³⁵.***

³⁰ Art. 95 numeral 1 C.P.

³¹ Art. 3º ley 388 de 1997.

³² Art. 5º ley 388 de 1997

³³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de veintiuno (21) de febrero de dos mil siete (2007), Consejero ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez, Rad. número: 63001-23-31-000-2004-00243-01(AP),

³⁴ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, Sentencia de 19 de noviembre de 2009, Consejero Ponente: Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta, Radicación Número: 17001-23-31-000-2004-01492-01(AP)

³⁵ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 26 de mayo de 2019, radicado 25000-23-24-000-2010-00748-01 (AP). C. P. Hernando Sánchez



Ahora, el hecho de que la ejecución de obras públicas esté supeditada al agotamiento de los pasos previos, de la formulación e inscripción de proyectos en los Bancos de Proyectos de Inversión, así como de la inclusión de los proyectos en los planes de desarrollo municipal, departamental y nacional, no es razón para negar la protección de los derechos colectivos cuando está probado el supuesto fáctico que sirvió de fundamento a la acción popular. En este caso, el juez debe ordenar a las autoridades adelantar las gestiones técnicas de planeación, las contractuales y presupuestales conducentes a que los respectivos proyectos se incluyan en el plan de desarrollo y cuenten con disponibilidad presupuestal, para que luego de cumplirse las exigencias legales puedan ejecutarse, es el criterio definido y uniforme de la jurisprudencia³⁶.

Por lo expuesto y atendiendo lo previsto en el artículo 8 de la Ley 1709 de 2014, se requiere la vinculación del Departamento de Planeación Nacional (DNP) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quienes aprueban y asignan los recursos para la ejecución de las obras que requiere el Establecimiento Penitenciario y Carcelario en mención. Específicamente para el caso del DNP, si bien no ejecuta la política carcelaria, ni las obras de infraestructura, de cualquier manera tiene dentro de sus funciones el asesoramiento en el diseño y formulación de políticas públicas y el estudio y priorización del presupuesto anual, función que se evidencia en los documentos de política penitenciaria y carcelaria donde se prioriza el presupuesto, emitidos por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), documentos en los que se evidencia la participación del DNP en dicha actuación administrativa. Por tanto, con el objeto de amparar y garantizar los derechos colectivos de las personas que se encuentran privadas de la libertad en el establecimiento carcelario de Sogamoso, se requiere la participación y colaboración activa y diligente del DNP y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

³⁶ Consejo de Estado. Sección Primera. C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Sentencia de 25 de octubre de 2001. Radicación: 2000-0512-01(AP). C.P. Camilo Arciniegas Andrade. Sentencia de 5 de septiembre de 2002. Radicación: 2001-0303-01(AP-531). C.P. Camilo Arciniegas Andrade. Sentencia de 10 de abril de 2008. Radicación: 2001-01961-01(AP). C.P. María Claudia Rojas Lasso. Sentencia de 15 de septiembre de 2011. Radicación: 2004-01241-01(AP). C.P. Guillermo Vargas Ayala. Sentencia de 22 de enero de 2015.



4.8. DEL ANÁLISIS DE LA VULNERACIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS EN EL PRESENTE ASUNTO:

En orden a analizar el presente asunto es del caso recordar que los supuestos básicos de procedencia de la acción popular son: **a)** una acción u omisión de la parte demandada, **b)** un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, y **c)** la existencia de la relación de causalidad entre la acción, la omisión, y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses.³⁷ En este sentido y de acuerdo con los medios probatorios que se aportan con la demanda, se observa que los supuestos básicos anteriormente mencionados se encuentran cumplidos, de la siguiente manera:

(a) La omisión radica en la falta de realización de obras de mantenimiento y/o construcción de infraestructura que cumpla lo establecido en la normatividad, especialmente en la NRS-10 para el ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE MEDIANA SEGURIDAD Y CARCELARIO DE SOGAMOSO, ante las condiciones de deterioro que presenta su planta física e infraestructura por el transcurso del tiempo, ya que su construcción data de 1970.

(b) El daño a los derechos colectivos que ocasionó la omisión anterior, consiste en el servicio para el internamiento de reclusos que presta el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Sogamoso, se encuentra gravemente afectado, pues actualmente sufren de problemas de higiene y salubridad, se presentan graves inconvenientes de humedad en sus celdas en razón a las filtraciones de aguas lluvias y aguas residuales que afectan la planta física y la estructura de la edificación, a la vez que se ven expuestos a las fallas que pueda presentar el antiguo sistema eléctrico del establecimiento carcelario.

(c) La relación de causalidad entre la omisión y la afectación de los derechos colectivos, está dada por las competencias de las accionadas en la realización de obras de mantenimiento o construcción de infraestructura en el Establecimiento

³⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, veintiocho (28) de marzo de dos mil catorce (2014), Consejero Ponente: Doctor Marco Antonio Velilla Moreno, Ref: Expediente núm. AP-25000-23-27-000-2001-90479-01

Además, también se puede consultar la siguiente providencia: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Dr. Marco Antonio Velilla Moreno, Bogotá, D.C., dieciocho (18) de marzo dos mil diez (2010). Ra.: 2004 – 01513(AP). Actor: Eulalio Ramírez Brandt, Demandado: Municipio de Soacha



Penitenciario de Sogamoso y/o en la participación en las mismas; competencias que se encuentran consagradas en; **(i)** los Decretos 4150 y 4151 de 2011, para el caso del INPEC y la USPEC, **(ii)** el artículo 8 de la Ley 1709 de 2014, que modificó el artículo 16 de la Ley 65 de 1993, para el caso del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y **(iii)** el Decreto 1082 de 2015, para el caso del Departamento de Planeación; las competencias consagradas en estas disposiciones fueron explicadas de manera clara por el Consejo de Estado, en providencia del 15 de diciembre de 2016, en la que analizó un caso de iguales contornos, en el que se estudiaba la vulneración de derechos colectivos por la falta de obras de mantenimiento y construcción en el Establecimiento Penitenciario de Calarcá, el cual presentaba similar deterioro al Establecimiento de Sogamoso, veamos:

“El Tribunal señaló (...)

*Inicialmente, la acción se emprendió contra el **INPEC y la USPEC**, entidades que hacen parte del Sistema Carcelario, y de las cuales no se puede desconocer la necesidad de su presencia en la presente acción, en calidad de accionadas, pues como se desprende del marco normativo invocado por estas, **Decretos 4150 y 4151 de 2011**, es claro que ambas entidades participan de manera activa dentro del procedimiento administrativo para la realización de obras y mantenimiento de los establecimientos carcelarios, correspondiendo a la primera priorizar las necesidades de estos establecimientos, y a la segunda la distribución del presupuesto atendiendo las necesidades indicadas por el INPEC.*

(...)

*Si bien el **Ministerio de Hacienda y Crédito público**, y el Departamento Nacional de Planeación, manifestaron que el Decreto 4712 de 2008 y el Decreto 3517 de 2009, establecieron de manera clara sus funciones y competencias, dentro de las cuales no está el manejo, adecuación, mantenimiento o realización de obras en establecimiento carcelarios, no se puede ignorar que la **Ley 1709 de 2014**, en su artículo 16, atribuyó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la facultad de asignar recursos suficientes a la USPEC, para la creación, organización y mantenimiento de los establecimientos de reclusión.*

Algo similar ocurre con el DNP, pues si bien no ejecuta la política carcelaria ni las obras de infraestructura para ponerla en práctica, con el Decreto 3517 de 2009, en el que se hace la reestructuración del Departamento, se señalan sus funciones de asesoramiento en el diseño y formulación de políticas públicas y el estudio y priorización del presupuesto anual. Esta función se evidencia en los documentos de política penitenciaria y carcelaria donde se prioriza el presupuesto, emitidos por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), documentos en los cuales se vislumbra la participación del DNP en dicha actuación administrativa.

Por lo anterior, es necesario disponer que el DNP, en aquellas actuaciones en las que pueda tener participación dentro del cumplimiento de la presente acción



popular, lo haga de manera diligente, en razón a garantizar los derechos colectivos de las personas que se encuentran privadas de la libertad en la Sección 5 del Patio D, del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de mediana seguridad del Municipio de Calarcá.

(...)

(...) **la Sala** evidencia (...) las fallas indicadas por el demandante, en la infraestructura de la Sección D, del Patio 5, del centro de reclusión mencionado.

(...)

Por lo anterior, la Sala comparte la conclusión del a quo, en el sentido de tener como plenamente probada la vulneración de los derechos colectivos a la salubridad pública, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice dicha salubridad, al acceso eficiente y oportuno a los servicios públicos de agua, alcantarillado y electricidad (literales g, h y j del artículo 4 de la Ley 472 de 1998), de los reclusos del Patio 5, Sección D, del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad de Calarcá.

De otra parte, esta Sala considera atendibles las razones técnicas de tipo presupuestal esgrimidas por el **Departamento Nacional de Planeación (DNP)**, en su escrito de impugnación. Aun cuando no se discute que el DNP **debe participar en el proceso de disposición de recursos para hacer las obras de infraestructura requeridas por el establecimiento carcelario, para proteger los derechos colectivos de los reclusos**, es inobjetable que la disposición de recursos debe respetar las etapas presupuestales previstas en las normas y a las que ha aludido el DNP en su impugnación.

Ciertamente, **la inversión pública se materializa a través de proyectos de inversión**, los cuales contemplan actividades limitadas en el tiempo, que utilizan total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción o de provisión de bienes y servicios por parte del Estado.

El desarrollo de un proyecto de inversión pública se encuentra dividido en fases, que en su conjunto conforman los que se denomina el ciclo de los proyectos de inversión, cuyo sustento jurídico se encuentra en el Decreto 1082 de 2015. Un proyecto de inversión pública sigue las siguientes fases: (i) formulación del proyecto de inversión, (ii) evaluación previa, (iii) registro del proyecto en el banco nacional de programas y proyectos (BPIN), (iv) incorporación del proyecto al plan operativo anual de inversiones (POAI) para ser financiado con recursos del presupuesto general de la Nación, (v) ejecución, (vi) seguimiento y evaluación posterior. El proyecto de inversión pública termina (i) cuando el proyecto cumple con los objetivos y metas propuestos, (ii) cuando los análisis de conveniencia de las entidades ejecutoras de los proyectos así lo establezcan, o (iii) cuando se cancele el registro.

Empero, la necesidad de ejecutar obras de infraestructura en el centro carcelario objeto de esta acción popular, el hecho de que sea necesario surtir unas etapas presupuestales para obtener los recursos requeridos por dichas obras y la escasez de esos recursos económicos, no justifican la desprotección de los derechos



colectivos de los internos, cuando está probado el supuesto fáctico que sirvió de fundamento a la acción popular, tal y como ocurre en este caso.³⁸

Conforme con lo anterior, la vulneración de los derechos colectivos en el presente asunto consistió en la omisión de las accionadas en la realización de sus competencias, por lo que para hacer cesar tal vulneración se hace necesario ejecutar un proyecto de inversión, el cual debe ser; **(i)** Formulados por el INPEC y la USPEC, como entidades ejecutoras; **(ii)** Evaluado por la Oficina de Planeación de la entidad ejecutora, por la Oficina de Planeación del Ministerio o Departamento Administrativo al cual se encuentre adscrita o vinculada la entidad ejecutora; **(iii)** Enviado para su control posterior al Departamento Nacional de Planeación; **(iv)** Registrado por el Departamento Nacional de Planeación en el Banco Nacional de Programas y Proyectos (BPIN); e **(v)** Incorporado al Plan Operativo Anual de Inversiones.

En resumen, armonizando los supuestos básicos anteriormente expuestos para el presente caso, se concluye que la omisión de las accionadas en la realización de obras de mantenimiento y/o construcción de infraestructura para el ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE MEDIANA SEGURIDAD Y CARCELARIO DE SOGAMOSO, ocasiona la afectación de los servicios de internamiento de reclusos que presta dicho Establecimiento, pues actualmente sufren de problemas de higiene y salubridad, tienen graves inconvenientes de humedad en sus celdas en razón a las filtraciones de aguas lluvias y aguas residuales que afectan la planta física y la estructura de la edificación, a la vez que se ven expuestos a las fallas que pueda presentar el antiguo sistema eléctrico del establecimiento carcelario.

Lo anterior constituye vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la salubridad pública, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, el derecho a la seguridad y la prevención de desastres previsibles técnicamente, así como el derecho a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones

³⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejo ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS (E). sentencia del 15 de diciembre de 2016; radicación número: 63001-23-33-000-2015-00084-01(AP).



jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes. En efecto, el primero, por cuanto no se tomaron medidas preventivas, correctivas y de preservación para controlar los factores de deterioro de la edificación, a fin de garantizar la función ecológica de la propiedad; **(ii)** el segundo toda vez que el deterioro de la planta física del Establecimiento no garantiza las condiciones mínimas para el desarrollo de la vida en comunidad, pues la situación sanitaria que presenta ha generado focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que afectan la salud no solo de la población reclusa sino la de las personas sean visitantes o trabajadores, con problemas como afecciones respiratorias; **(iii)** el tercero atendiendo a que los internos no pueden acceder a las instalaciones y elementos necesarios que garanticen su salud durante el tiempo de su reclusión; y **(iv)** el cuarto dado que el deterioro de la infraestructura ocasionó la suspensión del servicio de las unidades sanitarias y lavamanos, y los cables expuestos generan peligro y riesgo de corto circuito. Por último, el derecho a la seguridad y la prevención de desastres previsibles técnicamente, así como el derecho a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, por cuanto como se ha reiterado, la antigüedad de la construcción la hace vulnerable a eventuales sismos, mucho más si se considera que está ubicada en una zona de alto riesgo en este sentido.

Lo anterior cobra mayor relevancia por la relación especial de sujeción que mantienen los internos con el Estado, y por la cual éste, en cabeza de los Establecimientos Penitenciarios y demás entidades que participan del Sistema Penitenciario y Carcelario, deben garantizar las condiciones adecuadas de reclusión para que los internos no sufran daños en su integridad física, con el fin de observar sus deberes de vigilancia y control y evitar que se vea comprometida su responsabilidad.

Finalmente, se advierte que los hechos que motivaron la acción popular objeto de estudio (relacionados con deficiencias en el suministro de agua potable, en la administración de aguas negras, con humedad en el establecimiento carcelario, la ausencia de red contra incendios, de una estructura sismo resistente dadas las condiciones geológicas y con inconvenientes en el funcionamiento del sistema eléctrico), no son atendidos por las medidas impartidas por la Corte Constitucional,



a través de la sentencia T - 762 de 2015, por medio de la cual se reitera la existencia de un estado de cosas inconstitucional (ECI), en el Sistema Penitenciario y Carcelario del país, declarado mediante la sentencia T - 388 de 2013. El sustento de esta afirmación se encuentra en las siguientes razones:

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

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

V. LEGITIMACION POR ACTIVA

Las Procuradurías se encuentran legitimadas para actuar en defensa de los derechos colectivos vulnerados por las siguientes razones:

5.1.- La Procuraduría General de la Nación actúa a través de sus delegados y agentes, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 277 de la Constitución Política, este ente de control tiene, entre otras, la competencia de “intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales”. Sobre lo cual la Corte Constitucional en sentencias T-176 de 2011, la SU-214 de 2016 y T-407 de 2017 ha interpretado el alcance de las referidas competencias concluyendo que los delegados y agentes del Ministerio Público se encuentran legitimados para intervenir en el trámite de las acciones constitucionales.



5.2.- Por otra parte, en el Decreto Ley 262 de 2000 se faculta a los procuradores judiciales para ejercer las siguientes funciones:

ARTICULO 38. FUNCIONES PREVENTIVAS Y DE CONTROL DE GESTION. Los procuradores judiciales tienen las siguientes funciones preventivas y de control de gestión: 1. Interponer las acciones populares, de tutela, de cumplimiento, de nulidad de actos administrativos y nulidad absoluta de los contratos estatales, y las demás que resulten conducentes para asegurar la defensa del orden jurídico, en especial las garantías y los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos o del ambiente o el patrimonio público.(...)".

(...)

*ARTICULO 40. Además de las funciones propias de su intervención, los procuradores judiciales cumplen las funciones de protección y defensa de los derechos humanos **que les asigne o delegue el Procurador General de la Nación**". (Resalto)*

*ARTICULO 41. Los procuradores judiciales tienen la condición de agentes del Ministerio Público, para lo cual intervendrán ante las autoridades judiciales indicadas en los artículos siguientes, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley **y lo dispuesto por el Procurador General**. Igualmente, intervendrán en los trámites de conciliación". (Resalto)*

5.3.- El artículo 82 de la Ley 472 de 1998 autoriza al señor Procurador General de la Nación a delegar las actuaciones previstas en la citada norma.

5.4.- El artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 habilita a cualquier persona para demandante la protección de derechos e intereses colectivos; en tanto el artículo 303 ibídem faculta al Ministerio Público para actuar como demandante.

5.5.- Mediante Resolución No. 087 de mayo 10 de 2018, proferida por el señor Delegado para la Conciliación Administrativa, se autoriza a los suscritos Procuradores Judiciales ejercer las funciones señaladas en los artículos 38, 40 y 41 del Decreto Ley 262 de 2000.



VI. COMPETENCIA

El numeral 16 del Artículo 152 del CPCA, dispone que los Tribunales Administrativos conocen en primera instancia de los procesos relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, de la siguiente manera:

ARTÍCULO 152. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. *Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:*

(...)

16. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas”

En el presente caso el medio de control se interpone contra entidades y autoridades del orden nacional como son El Instituto Penitenciario y Carcelario – INPEC-, el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Sogamoso, la Unidad de Servicios Penitenciarios y carcelarios –USPEC- y la Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación. Aunado a lo anterior, convergen los factores funcional y territorial para determinar la competencia, como da cuenta el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, por tanto es competente el Tribunal Administrativo de Boyacá, conforme con la normatividad citada en precedencia.

VII. PRUEBAS

7.1 DOCUMENTALES QUE SE APORTAN

Como fundamento fáctico a lo pretendido, solicito sean tenidas las siguientes pruebas documentales que se aportan:

- Dictamen pericial rendido por el Ingeniero Civil José Wilson Ibáñez Gil, Profesional Universitario de la Contraloría General de la Republica – Gerencia Departamental de Boyacá, en atención a lo dispuesto en el



artículo 117 de la Ley 1474 de 2011³⁹ y por la solicitud elevada por el Procurador Regional de Boyacá y los suscritos procuradores (Anexo 1).

- Hoja de Vida del Ingeniero Civil José Wilson Ibáñez Gil, Profesional Universitario de la Contraloría General de la Republica, –soportes (Anexo 2).
- Oficios de fechas 15 de mayo de 2018 y 30 de agosto de 2018, dirigidos por los suscritos procuradores al Director General del INPEC, a la Directora del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Sogamoso, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación, solicitando adoptar las medidas necesarias para cesar la vulneración de los derechos e intereses colectivos de la población reclusa del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad de Sogamoso. Ello con la finalidad de agotar el requisito de procedibilidad de que trata el inciso final del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 (ANEXO 3).
- Copia del oficio fechado el 13 de septiembre de 2018 y suscrito por la Coordinadora Grupo Derechos de Petición, Consultas y Cartera del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante el cual se da respuesta a la petición que los suscritos Procuradores hiciéramos a ese organismo en el sentido de solucionar la problemática de la Cárcel de Sogamoso (Anexo 4).
- Copia de los oficios fechados el 11 y 27 de septiembre de 2018, el primero suscrito por la Subdirectora de Construcción y Conservación de la USPEC, y el segundo por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, mediante los cuales se da respuesta a la misma petición (Anexo 5).
- Copia del oficio fechado el 12 de septiembre de 2018 y suscrito por el Subdirector de Justicia y Gobierno del Departamento Nacional de

³⁹ **ARTÍCULO 117. INFORME TÉCNICO.** Los órganos de vigilancia y control fiscal podrán comisionar a sus funcionarios para que rindan informes técnicos que se relacionen con su profesión o especialización. Así mismo, podrán requerir a entidades públicas o particulares, para que en forma gratuita rindan informes técnicos o especializados que se relacionen con su naturaleza y objeto. Estas pruebas estarán destinadas a demostrar o ilustrar hechos que interesen al proceso.



Planeación, mediante el cual se da respuesta a la petición que en el mismo sentido se había formulado a dicha entidad. (Anexo 6).

- Copia de algunas actas de visitas practicadas tanto por la Procuraduría Provincial de Sogamoso como por la Procuraduría 216 Judicial I Penal de Sogamoso, con el objeto de verificar las condiciones del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Sogamoso (Anexo 7).
- Copia del Oficio N° 112 EPMSC RM SOGAMOSO DIR- 1676 del 17 de agosto de 2017, presentado por la Directora y el Comandante de Vigilancia del Establecimiento Penitenciario de Sogamoso al Director General del INPEC, solicitando colaboración y apoyo en relación con las necesidades de infraestructura del Establecimiento de Sogamoso con reclusión de mujeres. (Anexo 8).

7.2. PRUEBAS QUE SE SOLICITAN SE DECRETEN

- Solicitamos se oficie a las accionadas para que informen si actualmente se está adelantando algún proyecto de inversión tendiente a la realización de obras de mantenimiento y/o construcción de infraestructura que requiere la planta física del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Sogamoso; en caso afirmativo se informe: **(i)** Si, conforme al artículo 16 de la Ley 1709 de 2014, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público asignó recursos para la ejecución del proyecto; **(ii)** Si el proyecto cuenta con control de viabilidad por parte del Departamento Nacional de Planeación; **(iii)** Si fue registrado en el Banco Nacional de Programas y Proyectos (BPIN) e incorporado al Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI)⁴⁰. Así mismo, se indique: **(iv)** Actividades y obras objeto del proyecto; **(v)** Estado actual del proyecto y de las obras ejecutadas; **(vi)** Cronograma de actividades y de ejecución de obras.
- De acuerdo con las conclusiones del dictamen pericial o informe técnico que se allega (Anexo 1), solicitamos que se decrete la práctica de un

⁴⁰ Esto de acuerdo al Decreto 108 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Planeación Nacional.



dictamen pericial con ingenieros civiles y demás profesionales especializados, a fin de que se dictamine sobre los puntos mencionados en las “conclusiones y recomendaciones” del informe técnico, experticia que podrá ser encomendada a cualquier entidad pública o privada, de conformidad con lo señalado en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998.

VII. ANEXOS

- Lo relacionado en el acápite de las pruebas.
- Copia en medio magnético y físico de la demanda para el traslado de las demandadas y al Ministerio Público.

VIII. NOTIFICACIONES

Para efectos de notificación, remitir las copias a las direcciones:

7.1. ENTIDADES DEMANDADAS

- **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO –INPEC-**, recibirá notificaciones en la Calle 26 N° 27-48 de Bogotá, al número de teléfono 2347474, correo electrónico notificaciones@inpec.gov.co.

- **ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE MEDIANA SEGURIDAD Y CARCELARIO DE SOGAMOSO –EPMSC SOGAMOSO-**, recibirá notificaciones en la Carrera 9ª N° 1ª -16 Sur, al número de teléfono 7702938, correo electrónico epcsogamoso@inpec.gov.co.

- **UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS –USPEC-**. Puede recibir notificaciones en la calle 97 A No. 9 A-34 de Bogotá, D. C., correo electrónico Buzonjudicial@Uspec.Gov.Co

- **MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**, recibirá notificaciones en la Carrera 8 N° 6c - 38 de Bogotá, al número de teléfono 3811700, correo electrónico atencioncliente@minhacienda.gov.co.



- **DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP–**, recibirá notificaciones en la Calle 26 N° 13 - 19 Edificio Fonade de Bogotá, al número de teléfono 3815000, correo electrónico notificacionesjudiciales@dnp.gov.co.

7.2. TERCEROS INTERVENIENTES

- **AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO**, es parte al tenor de lo normado en el Artículo 199 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), modificado por el Artículo 612 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), quien podrá ser notificada a través del correo electrónico: www.defensajurida.gov.co
- **MINISTERIO PÚBLICO**, representado en el Procurador designado ante el Despacho, quien podrá ser notificado en el correo electrónico que obre en el Tribunal.

7.3. DEMANDANTES

Los suscritos procuradores, recibiremos notificaciones en la Calle 21 No 10-76 de la ciudad de Tunja, celulares 3102225353 y 3106256122, así como en las direcciones de correo electrónico de notificaciones que reposan en el Tribunal Administrativo (art. 205 Ley 1437 de 2011).

Cordialmente,

MARTHA CECILIA CAMPUZANO PACHECO

Procuradora 121 Judicial II Administrativo

LUIS ARTURO HERRERA HERRERA

Procurador 45 Judicial II Administrativo

