



**Rama Judicial del Poder Público  
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico**

**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO  
DESPACHO 003 - SALA DE DECISIÓN ORAL - SECCIÓN B**

Barranquilla, veintisiete (27) de noviembre de dos mil veinte (2020)

<b>Radicado</b>	08-001-23-33-000-2016-00360-00-W
<b>Medio de control o Acción</b>	Acción de grupo
<b>Demandante</b>	Tarcisio José Gómez Arias y Otros
<b>Demandado</b>	Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.
<b>Magistrado(a) Ponente</b>	Oscar Wilches Donado.

**I. Asunto.**

Procede la Sala a dictar sentencia dentro de la demanda interpuesta por Los señores Tarcisio Gómez Arias, Iván Alejandro Elles Lobo, Hayden Jesús Arenas Mosquera, Carlos Mario Granados Sastoque y Jaime Humberto Mejía Bencardino, a través de apoderado judicial, en ejercicio del Medio de Control de Reparación de los Perjuicios Causados a un Grupo, contra la Nación — Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento Del Atlántico y el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, de conformidad con los artículos 64 y subsiguientes de la Ley 472 de 1998, en concordancia con el artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en los siguientes términos:

**II. Antecedentes.**

**2.1.- La demanda y sus fundamentos fácticos y jurídicos.** El señor Tarsicio Gómez Arias y 4 personas naturales más, en ejercicio del medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo, interpusieron demanda<sup>1</sup> contra la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (*en adelante también INPEC*), la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (*en adelante también SPC, USP o USPEC*), el departamento del Atlántico y el Distrito Especial,

<sup>1</sup> Folios 1-30, c. 1.

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

---

Industrial y Portuario de Barranquilla, con el fin de que se accediera a las siguientes pretensiones (se transcribe de forma literal):

*"1. Que se declare administrativamente responsables de los perjuicios materiales y morales y daños excepcionales ocasionados a los reclusos de las cárcel **Distrital para Varones "El Bosque", Cárcel Nacional La Modelo de Barranquilla, Penitenciaria El Bosque, Cárcel de Sabanalarga, Centro de Rehabilitación "El Buen Pastor" de Barranquilla** por falla en el servicio, así como a sus esposas e hijos, padres y hermanos, al haber tenido que sufrir un estado de postración, necesidades físicas, falta de atención médica, problemas de hacinamiento, sanitarios, enfermedades de todo tipo, prevenibles, por la ineficacia del estado colombiano, estando constitucional y legalmente obligado a velar por la vida, honra y bienes de todos los ciudadanos de este país. Por haber permitido que estos ciudadanos llegasen a vivir peor que los animales, por los daños antijurídicos causados por la omisión de estas entidades al no haber desarrollado las medidas administrativas suficientes y oportunas con el propósito de garantizar a todos los reclusos de estas cárceles un trato digno, violando todos sus derechos fundamentales a la salud, resocialización, dignidad humana.*

*2. Condenar a la **Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento Del Atlántico y el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, así como cualquier otra entidad pública del Estado colombiano sobre la cual recaiga la responsabilidad demostrada dentro de este proceso**, al pago de una indemnización colectiva que contenga en cada caso la suma ponderada de las indemnizaciones individuales de cada una de las personas que se integraron a la presente demanda, dividiéndola en grupo y subgrupos para efectos de establecer y distribuir la indemnización, por razones de equidad propias de cada caso en particular.*

*3. Como consecuencia directa de la declaración, ordenar el pago de la indemnización colectiva arriba señalada que comprenda **el daño emergente y lucro cesante** del conjunto de personas que reúnen las condiciones uniformes.*

*4. Igualmente y como consecuencia directa de la reclamación de condena, ordenar el pago de la indemnización colectiva arriba señalada por concepto de **perjuicios morales** del conjunto de personas que reúnan las condiciones uniformes, al igual que a sus esposos (as), hijos, padres y hermanos.*

*5. De igual forma, ordenar el pago por concepto de **daño excepcional, como consecuencia de enfermedades que por el hacinamiento sufrieron muchos***

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

---

***de los reclusos, como también por la falta de atención medica de que fueron objeto cada uno de los afectados que reúnen las condiciones uniformes.***

6. Ordenar que el monto de dicha indemnización sea entregado al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de la sentencia, el cual será administrado por el Defensor del Pueblo y a cargo del cual se pagaran las indemnizaciones ordenadas.

7. Ordenar la liquidación de honorarios de abogado correspondiente al treinta por ciento (30%) del monto total de la indemnización obtenida para cada uno de los miembros directos representados en esta demanda o que se adhieran a las misma dentro de los términos de ley y el 10% a los integrados al grupo que resulten beneficiados con la sentencia, bien después de la apertura o prueba o dentro de los veinte (20) días siguientes de la ejecutoria de la sentencia, que se presenten a reclamar la indemnización por reunir las condiciones uniformes respecto a la causa que originó el perjuicio. Este diez por ciento (10%) comprenderá además las inversiones que haga el Estado en la zona y que reclame posteriormente como parte de la indemnización a los afectados a la presente acción.

8. Ordenar el pago de las costas a cargo de la parte vencida, teniendo en cuenta las expensas necesarias para la publicación del extracto de la sentencia.

9. Ordenar por una sola vez la publicación del extracto de la sentencia condenatoria en un diario de amplia circulación nacional, para conminar a los interesados lesionados por los mismos hechos y que no concurrieron al proceso, para que hagan valer su derecho entro de los veinte (20) días siguientes a la publicación, para efectos de reclamar la indemnización correspondiente a que hubiere lugar. Esta publicación debe hacerse dentro del mes siguiente a la ejecutoria del fallo o a la notificación del auto que ordene cumplir lo resuelto por el superior.

10. Ordenar, por secretaria, el envío de copia del fallo al Registro de Acciones Populares y de Grupo adscrito a la Defensoría del Pueblo, de acuerdo al artículo 80 de la Ley 472 de 1998, para lo de su competencia."

Como fundamento de sus pretensiones, la parte actora expuso los hechos que se sintetizan a continuación:

Debido a las pocas cárceles que el Estado ha construido, el hacinamiento en estos sitios de reclusión conlleva a que los reclusos se encuentren en una situación inhumana. Que verificado por la Defensoría del Pueblo Regional Atlántico, se estableció que a mayo de 2015, el hacinamiento en las cárceles Distrital para Varones "El Bosque", Cárcel Nacional

**Ref. Exp. No.** 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

**Medio de Control:** Acción de Grupo.

**Demandante:** Tarsicio José Gómez Arias y Otros

**Demandada:** Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

**Decisión:** NIÉGASE las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

---

La Modelo de Barranquilla, Penitenciaria El Bosque, Cárcel de Sabanalarga, Centro de Rehabilitación "El Buen Pastor" de Barranquilla asciende en promedio al 112,3%.

Que la situación de hacinamiento también se evidenció en un estudio realizado entre enero y septiembre de 2014, al igual que en una visita nocturna realizada el 6 de noviembre de 2014, donde se estableció que la EPMSC el Bosque, albergaba 1761 personas privadas de la libertad, con un hacinamiento del 180%; mientras que en la ECJ y P "Modelo" se realizó el 13 de noviembre de 2014, constatándose que se encontraban 806 personas privadas de la libertad, lo que implicaba un hacinamiento del 77%.

Que la corte constitucional por tres ocasiones ha declarado el estado de cosas inconstitucionales, sobre el tema de las cárceles del país y el estado desastroso en que se encuentran los reclusos, mediante pronunciamientos de sentencia de tutela T-153 de 1998, T-861 de 2013 y T-388 de 2013.

Indica que la Procuraduría General de la Nación realizó el proceso preventivo No. IUS-4653 de 2013 sobre el Establecimiento Carcelario de Barranquilla, Pabellón de Justicia y Paz "La Modelo" y sobre el Centro Penitenciario y Carcelario el Bosque de Barranquilla, No. IUS-4653 DE 2013 ANEXO 2, donde se muestra el estado de hacinamiento de los reclusos de estos dos centros de reclusión. Que esta entidad mediante Directiva 003 de 2 de septiembre de 2014, dirigida al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Justicia y de Derecho, a gobernadores y alcaldes, estableció directrices en materia de sostenimiento de establecimientos carcelarios y penitenciarios, para la protección de las personas privadas de la libertad.

Que la personería Distrital de Barranquilla remitió al Concejo Distrital de Barranquilla con fecha abril 2014, un informe sobre la situación en materia carcelaria en el Distrito de Barranquilla, estableciendo el hacinamiento en los centros de reclusión.

Que la Defensoría del Pueblo Regional Atlántico presentó una Acción Popular contra los aquí accionados, la cual se tramita en esta Corporación, con radicado No. 00113-2015, encontrándose en etapa de pruebas. Igualmente presentó acción de tutela que se tramitó ante el Juzgado 13 Civil del Circuito de Barranquilla, bajo el radicado No. 00017-2016, siendo resuelta favorablemente.

**2.2.- Las contestaciones de la demanda.** Al encontrarse reunidos los requisitos legales del medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo, se admitió la demanda interpuesta por la parte actora mediante auto de 27 de julio de 2016<sup>2</sup> y se ordenó la notificación de las demandadas, del Procurador Judicial, de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y del Defensor del Pueblo, quienes contestaron la demanda, así:

---

<sup>2</sup> Folios 684-686, c. 3.

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

---

**2.3.- Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.** Se opuso a su vinculación respecto de los perjuicios morales y materiales inexistentes que el apoderado de los actores relaciona con unas posibles enfermedades padecidas por los demandantes por hacinamiento y por falta de atención médica, ya que no se precisa en qué centro carcelario acaecieron tales acontecimientos, a los cuales denomina daño excepcional, destacando que el Distrito jamás ha violado los derechos humanos y fundamentales de los reclusos confinados en la Cárcel Distrital para Varones y el Centro de Rehabilitación Femenino "El Buen Pastor".

Se opuso igualmente a las pretensiones de la demanda, ya que está probado que ninguno de los actores ha estado recluido en las dos cárceles distritales, de modo que mal puede achacársele responsabilidad administrativa en torno de los perjuicios causados a cada preso y a su parentela, amén de que los perjuicios también se muestran inexistentes.

Que en los mismos hechos narrados por la parte actora se demuestra que la Defensoría del Pueblo para el mes de mayo de 2015 corroboró que en el Centro de Reclusión Femenino el Buen Pastor no existía hacinamiento en razón a que la capacidad del penal era de 150 reclusas y solo existían 107. No obstante, dicha información es errada pues la capacidad de dicho penal es de 138 internas y para el momento de la contestación de la demanda se encuentran confinadas 137 presas, lo que permite asegurar que no hay hacinamiento. Tampoco se demostró que las internas hayan adquirido enfermedades, siendo inexistente el supuesto daño excepcional.

En lo que respecta a la Cárcel Distrital para Varones, se pudo verificar que ninguno de los actores ha estado recluido en ella, no solo para el mes de mayo de 2015, sino en la actualidad.

Con fundamento en los anteriores argumentos, propuso las excepciones de Falta de legitimación en la causa de hecho por pasiva e inexistencia de responsabilidad del Distrito de Barranquilla frente al daño.

**2.4.- Ministerio de Justicia y del Derecho.** Manifiesta que se opone a todas y cada una de las pretensiones de la parte demandante, y no obstante asistirle falta de legitimación en la causa por pasiva, en defensa de los intereses patrimoniales del Estado en general, solicita se nieguen las pretensiones de la demanda por carecer de fundamentos de hecho y de derecho que den respaldo a una posible condena indemnizatoria.

Que no hay lugar a la declaración de responsabilidad administrativa por los supuestos perjuicios morales, materiales y daño excepcional frente a los internos y sus familias en los centros de reclusión de la Regional Barranquilla, toda vez que no se indica concretamente en qué consisten los presuntos daños morales, materiales, y mucho

**Ref. Exp. No.** 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

**Medio de Control:** Acción de Grupo.

**Demandante:** Tarsicio José Gómez Arias y Otros

**Demandada:** Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

**Decisión:** **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

---

menos el daño excepcional; que si bien se han proferido fallos de tutela ordenando tomar medidas para superar el problema de hacinamiento carcelario, ello no deviene en perjuicios concretos ocasionados al personal general de reclusos.

El apoderado de la parte actora pretende una indemnización a favor de sus representados devenida por la supuesta postración, necesidades físicas, falta de atención médica, problemas de hacinamiento, sanitarios y enfermedades de todo tipo previsibles, pero sin probar el daño, y por dicha ausencia no hay lugar a una condena que ordene alguna indemnización colectiva con sumas ponderadas individualmente, con destino a cada miembro del grupo y subgrupos.

Alego la caducidad de la acción, toda vez que entre el siniestro del incendio que se presentara el 14 de enero de 2014, producto de una riña entre internos y la radicación de la presente acción el 20 de abril de 2016, transcurrieron más de los dos (2) años sin haber interrupción alguna del término de caducidad.

Sostuvo que la entidad no está materialmente legitimada por pasiva frente a las pretensiones de la parte actora, en la medida en que no es funcionalmente competente<sup>3</sup> para crear y administrar los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país ni tampoco para adecuar y velar por los servicios que allí se prestan – *todo lo cual involucraría medidas administrativas, contractuales y presupuestales* –, competencias que, además de ser atribuibles al INPEC<sup>4</sup> y a la USPEC, son las que podrían evitar el hacinamiento en los centros penitenciarios y carcelarios.

En este último punto subrayó que, si bien el ministerio es el responsable de diseñar, hacer seguimiento y evaluar la política en materia criminal, carcelaria y penitenciaria, en la prevención del delito y en las acciones contra la criminalidad organizada, de ello no se desprende que pueda interceder en la órbita de las competencias de otras entidades públicas, ni mucho menos ejercer poder sobre estas, en la medida en que no existe frente a las que se encuentran adscritas y vinculadas a dicho ministerio ninguna relación jerárquica funcional ni de dependencia sino un control de tutela<sup>5</sup> restringido a la orientación y control sectorial y administrativo respectivos, pero sin limitar ni condicionar la autonomía administrativa de aquellas.

Afirmó que, con la declaratoria de la Corte Constitucional del estado inconstitucional de cosas, que exigió la adopción de medidas profundas y de largo plazo, el Gobierno Nacional dispuso la elaboración de un plan de construcción y refacción carcelaria "*tendiente a garantizar a los reclusos condiciones de vida dignas en los penales.*"

---

<sup>3</sup> Citó el Decreto 2897/11.

<sup>4</sup> Citó, además de los Decretos 4150/11 y 4151/11.

<sup>5</sup> Citó la sentencia C-046 de 2004 y C-1437 de 2000.

**Ref. Exp. No.** 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

**Medio de Control:** Acción de Grupo.

**Demandante:** Tarsicio José Gómez Arias y Otros

**Demandada:** Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

**Decisión:** **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

---

En observancia al exceso en la demanda de cupos penitenciarios sobre las posibilidades de oferta, se continuó con el proceso de rediseño del entorno penitenciario, formulándose una estrategia de expansión de cupos con sustento en los documentos CONPES 3277 de 2004, 3412 de 2006 y 3575 de 2009, aprobados con el objeto de adecuar la situación espacial y habitacional de los internos, preservar el orden interno y mantener la gobernabilidad del sistema, lo cual constituye un esfuerzo sin precedentes.

Sostuvo que el Plan Nacional de Desarrollo proyectado para los años 2011-2014, autorizó al INPEC que mediante concesión, lleve a cabo la construcción, mantenimiento y conservación de los centros penitenciarios y carcelarios con el objeto de disminuir la tasa de hacinamiento y mejorar la calidad de vida de los internos, para lo cual se firmó un convenio con el INPEC y la Corporación Andina de Fomento, el 13 de julio de 2011, cuyo objeto fue la ampliación de la capacidad del sistema penitenciario y carcelario en 26.000 para el año 2014, mediante la construcción de 6 a 8 establecimientos de reclusión.

Presentó un proyecto de reforma al Código Penitenciario y Carcelario tendiente a la modificación de la regulación del cumplimiento de las medidas de aseguramiento y la ejecución de las penas privativas de la libertad, la definición del sistema nacional penitenciario y carcelario, la instrucción de aspectos relevantes en relación con las funciones de los jueces de penas y medidas de seguridad y la consagración expresa de la prohibición de tratos crueles y degradantes.

Por lo anterior, se opuso a las pretensiones de la demanda y formuló las excepciones de falta de competencia para satisfacer los derechos colectivos invocados, prelación de órdenes constitucionales para superar el hacinamiento carcelario causado por el estado de cosas inconstitucionales, y agotamiento de jurisdicción respecto del problema de suministro eficiente de agua al interior del establecimiento.

Sobre la improcedencia de imputación de responsabilidad objetiva por falla relativa al servicio, señaló que cuando las condiciones particulares y coyunturales del caso en concreto conducen a entender que al Estado en ese evento no le es imputable responsabilidad por tratarse de obligaciones de imposible o difícil cumplimiento. Que debe tenerse en cuenta la realidad misma, el desarrollo del país, la amplitud y cobertura de los servicios públicos, las posibilidades de prestarlo y de hacerlo en forma eficiente, porque no puede exigirse el mismo servicio en un país desarrollado, que en uno que como el nuestro, está en vía de desarrollo.

**2.5.- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC".** Se opuso a todas las pretensiones de la demanda, no obstante, alega, asistírle la falta de legitimación en la causa por pasiva dentro de la presente acción, en procura de la defensa de los intereses patrimoniales del Estado en general.

**Ref. Exp. No.** 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

**Medio de Control:** Acción de Grupo.

**Demandante:** Tarsicio José Gómez Arias y Otros

**Demandada:** Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

**Decisión:** **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

---

Lo anterior, por cuanto considera que no está demostrada la existencia de los supuestos perjuicios materiales, morales y daño excepcional frente a los internos y sus familias, de los centros de reclusión del ECBAJYP, EPMSC Barranquilla y EC ERE Sabanalarga, adjudicable al INPEC, por una supuesta falla en el servicio. Que si bien se han proferido fallos de tutela ordenando tomar medidas para superar el problema de hacinamiento carcelario, ello no deviene en perjuicios concretos ocasionados al personal en general de reclusos.

Señala que deben los actores demostrar el estado de postración, necesidades físicas insatisfechas, falta de atención médica, problemas de hacinamiento y sanitarios, enfermedades de todo tipo, y la supuesta ineficiencia del Estado Colombiano.

Que no corresponde al INPEC definir los planes de infraestructura, contratar la prestación de los distintos servicios a favor de los reclusos, y el hecho de que son los jueces de la república quienes ordenan la reclusión de un ciudadano, así como su lugar de internamiento, sin que le este dado al INPEC hacer cosa distinta que dar cumplimiento a la disposición judicial custodiando y vigilando a estos ciudadanos.

Por otro lado, se solicita una indemnización colectiva producto de una sumatoria de indemnizaciones individuales, sin que manifieste en la acción los criterios de clasificación en grupos y subgrupos en el evento de llegarse a probar la causación del daño antijurídico a los accionantes y demás reclusos. Que la simple manifestación de haber padecido perjuicios morales, daño emergente y lucro cesante no genera su reparación más, si estas carecen de sustento probatorio frente a los internos del ECBAJYP, EPMSC Barranquilla y EC ERE Sabanalarga, y sus grupos familiares que ninguna relación tienen con el INPEC.

Con relación al daño excepcional invocado como consecuencia de las enfermedades que por el hacinamiento sufrieron muchos de los reclusos, como también por la falta de atención médica, toda vez que la parte actora no es específica con al indicar las enfermedades padecidas, y mucho menos en que consiste el daño excepcional.

Señala que el servicio de salud es competencia de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC", quien celebró contrato de Fiducia Mercantil No. 363 de 2015 con el Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2015, excluyendo al INPEC de tales funciones de conformidad con las consideraciones de dicho contrato.

Que la omisión de los entes territoriales en dar cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 21 de la Ley 65 de 1993, en cuanto a la construcción de los pabellones dirigidos a las personas con detención preventiva, obliga a que los jueces ordenen la reclusión en los establecimientos a cargo del INPEC, los cuales no están destinados a atender la población sindicada; si el D.E.I.P. de Barranquilla y la Gobernación del Atlántico asumieran su deber, no existirían los altos índices de hacinamiento manifestados por el

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

---

actor en los establecimientos de la Sede Regional Norte-3 INPEC, y los datos que se reflejan en el parte diario, permitirían evidenciar que nuestros establecimientos cumplirían con los requerimientos para la población privada de la libertad.

**2.6.- Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC".** Solicita negar las pretensiones de la demanda, al considerar, que no se han violado derechos colectivos a los actores, por el contrario, mediante el decreto 4150 de 2011 fue creada la USPEC con la finalidad de afianzar el cumplimiento de los mandatos del estado social y democrático de derecho, relacionados con el respeto a la dignidad humana y el ejercicio de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad en los establecimientos de reclusión y contar con una entidad especializada en la gestión y operación para el suministro de los bienes y la prestación de los servicios requeridos para garantizar el bienestar de la población privada de la libertad.

Por lo tanto, se identificó la necesidad de escindir del INPEC, funciones que permitieran cumplir el objeto de la entidad especializada, el decreto 4150 de 2011 estableció el régimen de transición, el cual indicó que el INPEC continuaría ejerciendo las funciones escindidas hasta la entrada en operaciones de la USPEC, durante seis meses siguientes a la expedición del presente decreto, de tal manera que la USPEC empezó a cumplir las funciones que la ley le indico en mayo de 2012.

El representante legal de la UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS-USPEC, hace referencia al marco temporal de creación y apropiación de funciones, para indicar que al momento de heredar las funciones que le encomendaron se enfrentaron con una problemática estructural y compleja entre otros, que el hacinamiento carcelario del país, que se ha venido asumiendo con compromiso, con el desarrollo de procesos de mejoramientos estratégico y misional.

La UNIDAD SE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS – USPEC, ha venido trabajando en el mejoramiento y rehabilitación de la infraestructura y la generación de nuevos cupos, así mismo en los establecimientos de Barranquilla se han suscrito los siguientes contratos:

1. *"Contrato administrativo de gerencia integral de proyectos No. 274 de 2014 con el Fondo de Desarrollo de Proyectos de Cundinamarca FONDECUN, por valor de (\$38.821.798.019,26) M/CTE, incluyendo en los numerales 10 y 11, lo siguiente:*
  - *Mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física del área de sanidad del EPMSC Barranquilla, por un valor de \$381.751.305.*

**Ref. Exp. No.** 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

**Medio de Control:** Acción de Grupo.

**Demandante:** Tarsicio José Gómez Arias y Otros

**Demandada:** Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

**Decisión:** NIÉGASE las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

---

- *Mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física del área de sanidad del EC Barranquilla, por un valor de \$104.976.939.*
  
- 2. *Contrato 201 de 2014, cuyo objeto fue "Mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general para el establecimiento penitenciario y carcelario de Barranquilla (Atlántico) Justicia y Paz – La Modelo EC Barranquilla JYP". Por un valor de \$872.960.016, suscrito con Luis Francisco Pérez Correa.*
  
- 3. *Contrato 292 de 2014, cuyo objeto fue, "Mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general en el establecimiento penitenciario y carcelario EPMSCBA Barranquilla El Bosque", por un valor de \$392.613.643, suscrito con el consorcio Catamarán el Bosque.*
  
- 4. *Contrato 136 de 2015, cuyo objetivo fue, "Mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general en establecimiento penitenciario y carcelario a nivel nacional. (Grupo 6: EC JP Barranquilla (Modelo), ERE EC Sabanalarga)" por valor de \$811.665.406, suscrito con EDELBERTO RAMON LOZANO THOME.*
  
- 5. *Contrato 143 de 2015, cuyo objeto es Mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general en establecimientos penitenciarios y carcelarios a nivel nacional. (Grupo 7: EPMSC ERE PSM Barranquilla (El Bosque), EPMSC Cartagena), por valor de \$941.758.689, suscrito con Vanegas Ingenieros S.A.S.*
  
- 6. *Contrato 208 de 2015, cuyo objeto es "Interventoría técnica, administrativa y financiera para la ejecución de obras de mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general en establecimientos penitenciarios y carcelarios a nivel nacional. (Grupo 5: EPMSC ERE PSM Barranquilla (Modelo), ERE EC Sabanalarga), por valor de \$ 73.943.040, suscrito con Gustavo Palacios Rubiano.*
  
- 7. *Contrato 301 de 2015, cuyo objeto es interventoría técnica, administrativa y financiera para la ejecución de obras de mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general en establecimientos penitenciarios y carcelarios a nivel nacional (segunda entrega). (Grupo 11: EC JP Barranquilla (El Bosque), EPMSC Cartagena), suscrito con el Consorcio GAP por valor de \$95.587.228.*

Por lo anterior, se opone a las pretensiones de la demanda, alegando que la entidad no ha vulnerado derechos colectivos que, por el contrario, como lo pretende demostrar con los pluricontratos no ha escatimado esfuerzos para llevar a cabo su objeto de creación.

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

---

**2.7.- Departamento del Atlántico.** Se opuso a todas las pretensiones de la demanda, así mismo, alega asistirle la falta de legitimación en la causa por pasiva dentro de la presente acción, argumentando, que no existe conexión entre el resultado dañino y la supuesta acción u omisión que trata de atribuírsele al Departamento del Atlántico, por lo que no le es imputable; del mismo modo, expone que la supuesta condición de vulnerabilidad sufrida por los internos que se encuentran reclusos en los establecimientos carcelarios y penitenciarios EC-JP Barranquilla, EPMSC-ERE Barranquilla, EC-ERE Sabanalarga y centro de rehabilitación masculino "EL BOSQUE", no puede endilgársele al Departamento de Atlántico, toda vez que la decisión o el acto mismo no obedece a una actuación de este.

Dicho lo anterior, indica, que el Departamento del Atlántico ha venido gestionando a través de la Secretaria de Gobierno acciones tendientes al establecimiento de políticas públicas, procesos de resocialización y descongestión de los internos en los centros carcelarios del Bosque y la Cárcel Distrital Modelo; así mismo, ha atendido a las solicitudes de acompañamiento a la Defensoría del Pueblo.

En otro sentido, indica no dejar a un lado las disposiciones de la Corte constitucional – Sala de Revisión, referentes al hacinamiento carcelario, donde se ordenó al Ministerio de Justicia y el Instituto Penitenciario y Carcelario (INPEC) adoptar medidas inmediatas dirigidas a mejorar la grave situación humanitaria que se presenta en diferentes centros carcelarios del país, ordenándose la implementación de una "brigada jurídica" que les permita a las autoridades judiciales tomar decisiones de acuerdo a las solicitudes de libertad; que el Departamento del Atlántico, dentro de su competencia y la acción de complementariedad a que se refiere la ley, ha puesto personal capacitado para la confirmación de dicha brigada.

Por lo anterior, el representante del Departamento del Atlántico, precisa, que atendiendo a las indicaciones de la Corte Constitucional en el año 1998 de otorgar en la sentencia T – 153 un plazo de cuatro (4) años para que el Ministerio de Justicia y el INPEC y el Departamento Nacional de Planeación logran la construcción y refacción carcelaria dentro del término mencionado, estando a cargo de dichas entidades el dar una solución a la problemática presentada en los dos establecimientos carcelarios aludidos en la demanda. Que agotado el plazo, las entidades están en mora de cumplir con lo ordenado.

No obstante, generaliza e indica que la situación de hacinamiento y supuesta vulneración de derechos fundamentales en los centros carcelarios es en todo el país, apunta que es una falla en el sistema carcelario lo que hace menos viable la solución definitiva.

### **III. Actuación procesal.**

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

---

La demanda fue presentada el día 20 de abril de 2016, según informe secretarial, paso al despacho el 19 de julio de 2016 para decidir sobre la admisión<sup>6</sup>, mediante auto de 27 de julio de 2016 se procede a correr traslado a la parte demandada de la solicitud de medidas cautelares<sup>7</sup>, en auto fechado 27 de julio de 2016 se procede a admitir la demanda y su notificación; sobre las solicitud de medicadas cautelares, se resuelve negarlas en auto de 27 de agosto de 2017<sup>8</sup>; posteriormente, procede el Despacho del magistrado sustanciador a citar a audiencia especial de pacto de cumplimiento, realizada el 19 de julio de 2018 donde las partes manifiestan no tener animo conciliatorio<sup>9</sup>.

Cumplido lo anterior, se procedió abrir el respectivo periodo probatorio mediante auto de 11 de enero de 2019 (Fl.959-964), el 14 de marzo de 2019 se realiza audiencia de pruebas con el objetivo de recaudar los testimonios de los señores, Milton Armando Gómez Cardoso, Alfredo Tapia, Alfonso Rafael Tapia Salcedo y Carlos Altamar, solicitados por la parte actora, así como el del Secretario del Interior del Departamento del Atlántico (Fl.1286-1288). Mediante auto de 24 de julio de 2019 (Fl. 1759), se corrió traslado para alegar de conclusión de conformidad con el artículo 63 de la ley 472 de 1998.

### **3.1.- Alegatos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC.**

Mediante escrito presentado el 12 de agosto de 2019, la entidad demandada presentó escrito de alegatos de conclusión en el que concuerda con el accionante respecto de que los hechos que fundamentan la acción son notorios, dando lugar a pronunciamientos de la Corte Constitucional de Colombia en Sentencia T-762 de 2015, con ponencia de la Magistrada Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado, en la que reconoce una fuerza mayor, consistente en la deficiente capacidad carcelaria a nivel nacional en relación con la población carcelaria.

Alude, que la Corte Constitucional estimó que la situación es resultado de la política criminal desde su formulación, diseño, monitoreo, vigilancia y control, por lo que no tiene sentido adjudicarle responsabilidad a una Institución Pública en especial, por el estado de cosas inconstitucionales que afronta el sistema penitenciario y carcelario colombiano.

Así mismo, respecto de las funciones legales y constitucionales del INPEC, menciona que fueron reestructuradas por la ley 1444 de 2011 en su artículo 18, literales e y f, con la creación de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, a la cual corresponde "...gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de los servicios y la infraestructura, y brindar el apoyo logístico y administrativo requeridos para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelario - INPEC".

---

<sup>6</sup> Informe secretarial Fl.682.

<sup>7</sup> Auto corre traslado medidas cautelares Fl.683.

<sup>8</sup> Auto niega medidas cautelares Fl.888-899.

<sup>9</sup> Audiencia de conciliación Fl.951.

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

---

Que la situación de hacinamiento, reitera, le compete a diversas entidades de Orden Nacional, Regional y Local de acuerdo a las funciones y condiciones establecidas Constitucionalmente o por parte del legislador colombiano, por lo tanto, solicita no declarar responsable al INPEC por el estado de cosas inconstitucionales que padece el Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano.

**3.2.- Alegatos de la parte actora.** Mediante escrito de 12 de agosto de 2019 la aparte accionante por medio de apoderado judicial, presentó escrito de alegatos de conclusión ilustrando la competencia que tiene el estado a través de sus organismos tales como el Ministerio de Justicia y del Derecho, INPEC, USPEC, así como de las entidades territoriales, respecto del cuidado en salud de las personas que se encuentran privadas de la libertad, en el derecho que tiene un ser humano de tener una reclusión digna, brindándosele protección al derecho a la vida.

Que la Corte Constitucional ha decretado el estado de cosas inconstitucionales en las sentencias T- 388 de 2013 y T-025 de 2004, dejando claro el incumplimiento por parte del estado de las obligaciones que en diferentes oportunidades le ha impuesto, así como a los entes territoriales, para acabar con el estado de cosas inconstitucionales.

Así mismo, invita a la Corporación a plantearse el problema jurídico en los siguientes términos: *"... A mi juicio la sala debe preguntarse: ¿El hecho de encontrarse privado de la libertad hace desaparecer los derechos fundamentales de los ciudadanos? Si la respuesta es negativa, la sala debe preguntarse si la violación de los derechos fundamentales a los ciudadanos que se encuentran privados de la libertad, produce o no unos perjuicios de orden material en algunos casos y perjuicios morales en todos los demás casos"*.

#### **IV. Control de Legalidad.**

Examinado el expediente, y no hallando ninguna irregularidad que deba ser subsanada o que impida dictar sentencia, se declararán saneadas todas las actuaciones surtidas hasta este momento procesal, de conformidad con el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011.

#### **V. Consideraciones de la sala.**

**5.1.- Nulidades y presupuestos procesales.** No se encuentran irregularidades procedimentales que conlleven a declarar la nulidad parcial o total de lo actuado; y se hayan cumplidos los presupuestos procesales.

**5.2.- La Competencia.** De conformidad con lo dispuesto en el Núm. 16 del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los Tribunales Administrativos son competentes para conocer en primera instancia de los procesos relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de

**Ref. Exp. No.** 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

**Medio de Control:** Acción de Grupo.

**Demandante:** Tarcisio José Gómez Arias y Otros

**Demandada:** Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

**Decisión:** **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

---

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 tales términos, esta Corporación es competente para conocer en primera instancia de la Acción de Grupo interpuesta por el señor Tarcisio José Gómez Arias y otros, contra Ministerio de Justicia y del Derecho, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC", Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC", Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

**5.3.- Problema Jurídico.** Como se enunció, los señores Tarcisio Gómez Ariza, Iván Alejandro Alles Lobo, Hayden Jesús Arenas Mosquera, Carlos Mario Granados Sastoque Y Jaime Humberto Mejía Bencardino, solicitan se declare responsables a las entidades accionadas por los perjuicios individuales causados directamente por el estado a los aquí demandantes durante el tiempo de reclusión, concretamente en los siguientes establecimientos penitenciarios: Cárcel Distrital Para Varones "El Bosque", Cárcel Nacional La Modelo De Barranquilla, Penitenciaría "El Bosque", Cárcel De Sabanalarga, Centro De Rehabilitación "El Buen Pastor De Barranquilla, por falla en el servicio en los relativo a la protección del derecho a la seguridad, a la salud, educación, dignidad humana.

De tal manera que, la Sala estudiará preliminarmente i) los presupuestos procesales de la presente acción, abordando posteriormente ii) el estudio del estado de cosas Inconstitucionales en los Centros Penitenciario y Carcelario, iii) la carga de la prueba en las acciones de grupo, para luego iv) relacionar el material probatorio existente en el plenario; establecido lo anterior, v) se procederá al análisis de la verificación de los requisitos configurativos de la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado, vi) el título de imputación y el nexo de causalidad, vii) La reparación del daño a los bienes y derechos constitucional y convencionalmente protegidos, y como consecuencia de lo anterior, procederá a establecer si la parte actora tiene derecho al reconocimiento y pago de la indemnización pretendida en el presente proceso.

#### **5.4.- Presupuestos procesales.**

**5.4.1.- La existencia de una causa común frente a los daños reclamados por la parte actora.** La Sala debe inicialmente advertir que, solo en la medida en que respecto de los perjuicios individuales reclamados en la demanda se prediquen las "*condiciones uniformes respecto de una misma causa*" a las que aluden los artículos 3 y 46 de la Ley 472 de 1998, será procedente que las pretensiones indemnizatorias se encaucen a través de las reglas del medio de control para la reparación de los perjuicios causados a un grupo; de lo contrario, deben ser decididas bajo las reglas del medio de control para la reparación de perjuicios individuales, lo cual se traduciría, por ejemplo, en que el fallo

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

únicamente podría cobijar a las personas que efectivamente acudieron al proceso otorgando el poder correspondiente.

En ese sentido, en relación con las condiciones uniformes respecto de la misma causa, propias del medio de control para la reparación de los perjuicios causados a un grupo, la Corte Constitucional ha indicado que:

*"(...) la noción de 'condiciones uniformes respecto de una misma causa', propia del régimen legal de las acciones de grupo, debe ser interpretada de conformidad con la Constitución, como un elemento estructural de la responsabilidad. La consideración básica en este punto no es novedosa: la noción de causalidad o de nexos causal debe ser interpretada de conformidad con el principio de efectividad de los derechos; consideración que está ligada con la necesidad de que el juez de la acción de grupo consulte la naturaleza de los elementos de la responsabilidad, no sólo bajo el prisma de su realidad naturalística, sino también de sus implicaciones en la sociedad postindustrial y de la concepción solidarista de la Carta (CP art 1). Ello implica que, de acuerdo con la moderna doctrina de la responsabilidad extracontractual, el elemento de la relación causal no debe ser estudiado como un fenómeno puramente natural sino esencialmente jurídico, y así mismo, que las particularidades de los intereses objeto de protección (intereses de grupo con objeto divisible) y de los hechos dañinos (por lo general diversos y complejos) obligan a una especial interpretación de este elemento de la responsabilidad, según la conocida exigencia legal de la existencia de unas 'condiciones uniformes'.*

*"Para la Corte, la satisfacción de las condiciones uniformes respecto de la relación causal entre el hecho o los hechos dañinos, no puede ser interpretada únicamente desde el punto de vista fáctico. Una valoración del fenómeno de la responsabilidad por afectación a intereses de grupo orientada por este criterio haría imposible la construcción de la relación de identidad entre los diversos hechos dañinos que tienen aptitud para generar un daño común al interés del grupo. El caso de la afectación de los derechos de los consumidores es ilustrativo: un empresario inunda el mercado con un producto defectuoso (principal hecho dañino) que solamente causará daño cuando dicho producto sea efectivamente adquirido por los consumidores (hecho dañino secundario: múltiples compraventas diferidas en el tiempo) y que tendrá la capacidad para generar diversos daños en situaciones diferentes (consecuencias del uso particular del producto defectuoso). Entre los diversos daños que se pueden causar con el hecho dañino de la fabricación defectuosa (sumado al de la adquisición y uso posterior), pueden existir diversos nexos de causalidad, que, a pesar de que comparten un elemento común, podrían ser considerados como hechos distintos, y algunos podrían concluir que las condiciones no son uniformes frente a la causa que originó el daño<sup>10</sup>. Por ello, una*

<sup>10</sup> La Sección Tercera aclaró en el auto 2 de agosto de 2006 [Radicado 25000-23-24-000-2005-00495-01(AG)]. MP. Ramiro Saavedra Becerra, que, en el ejemplo que citó la Corte Constitucional en la Sentencia C- 569/04, relacionado con la

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

exigencia de uniformidad estricta desde el punto de vista fáctico, que confundiera la idea de causa jurídica común con la existencia de un solo hecho que ocasiona el perjuicio, haría fracasar la protección del interés de grupo por la vía del resarcimiento de los perjuicios individuales sufridos por sus miembros, pues una tal uniformidad es excepcional, desde una perspectiva puramente fáctica.

"Por lo anterior, la Corte considera que la valoración de la relación de causalidad debe ser definida en términos jurídicos y atendiendo la naturaleza de los intereses protegidos y a la concepción solidarista de la Carta. En el ejemplo presentado, una valoración semejante estaría constituida por la evidencia de la omisión en los deberes en el proceso de producción, la afectación del principio de confianza de los consumidores, la realización de diferentes daños y el fundamento del deber de reparar los daños a partir de la verificación de una relación de imputación de estos últimos al sujeto que omitió el deber. Así las cosas, sería indiferente, para efectos de establecer la uniformidad en la relación de causalidad, por ejemplo, determinar la medida del principio de confianza de cada uno de los consumidores o, precisar la oportunidad de la compraventa, e incluso, determinar la medida de los perjuicios sufridos por cada uno de los consumidores, si sólo fue la imposibilidad de utilizar el producto, o si dicho defecto generó otro tipo de perjuicios. Y sería contrario al propósito constitucional excluir la acción de grupo en estos casos, con el argumento de que no existen condiciones comunes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas, por cuanto existe una multiplicidad de ventas del producto defectuoso. Las condiciones uniformes se predicen, a pesar de la multiplicidad de ventas individuales, por la situación uniforme de los compradores frente a la elaboración y distribución del producto defectuoso que les ocasionó el daño específico"<sup>11</sup> (subrayado fuera del texto).

A su turno, la Máxima Corporación de lo Contencioso, con base en las directrices de la providencia anterior, coincidiendo con la doctrina nacional sobre la materia<sup>12</sup>, indicó,

---

afectación de los intereses de los consumidores por productos defectuosos y según el cual, si se hacía una imputación puramente fáctica, existían tantos nexos de causalidad como contratos, por lo que no podría hablarse de condiciones uniformes respecto de una misma causa y no quedarían protegidos estos intereses por la acción de grupo, ello no se debe a un enfoque fáctico del nexo, sino a una mala identificación de las causas de un daño, pues, por el contrario, fácticamente la mala producción del bien también sería causa del daño.

<sup>11</sup> C-564/04. MP. Rodrigo Uprimny Yepes.

<sup>12</sup> "(...) Se refiere pues a la exigencia de un mismo tipo de situación fáctica (mismo tipo de contrato, mismo incumplimiento, mismo defecto, mismo tipo de daño) que, generando responsabilidad frente a varias víctimas, se pueda ventilar sin contradicciones en un mismo proceso, así se trate de demandados distintos, y aunque la culpa de cada uno de estos sea diferente (puede suceder que el mismo daño, de las mismas víctimas, sea imputable a una falla del servicio estatal y a un incumplimiento contractual de un particular). Exigir uniformidad en la culpa (o factor de atribución), en el daño y en el nexo causal, es despojar a las acciones de grupo, de cualquier utilidad.

'Por tanto, pensamos que si se trata de daños derivados de los mismos hechos y con varios responsables cuya responsabilidad se enmarca en normas jurídicas distintas, no por ello habrá que inadmitir la demanda. Aquí debe tenerse en cuenta que la causa jurídica de la responsabilidad es el hecho dañoso y no la norma jurídica aplicable. Así por ejemplo, si hay un accidente aéreo en el que sufren daños todos los pasajeros, y la culpa es imputable al transportador contractual y al fabricante del avión, no por ello habrá condiciones de responsabilidad diferentes que impidan una acción de grupo frente a dos responsables. El hecho, en el espacio y en el tiempo, es el mismo con dos coautores (...)

'En cambio habrá daño de naturaleza diversa, y por lo tanto no cabría la acción de grupo, si por ejemplo, unos consumidores alegan que el medicamento X les produjo una alergia, y otros alegan que el medicamento Z, les produjo migrañas, si ambos productos adolecen de defectos diferentes, aunque sean elaborados por un mismo laboratorio. Pero en ese caso la acción no procedería a falta de 'una misma causa' de los daños, lo que corrobora que en el fondo, esa 'causa común' es el verdadero factor de conexión que hace posible la acción de grupo" (subrayado fuera del texto). Javier Tamayo Jaramillo, Las acciones

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

inicialmente, que las condiciones uniformes son predicables de forma exclusiva de una misma causa que originó perjuicios individuales<sup>13</sup>.

Posteriormente, se precisó que la expresión "*condiciones uniformes respecto de una misma causa*" no solo hace referencia al nexo de causalidad –*valorado de acuerdo con las directrices de la Corte Constitucional*– sino también y, de forma principal, al hecho generador del daño<sup>14</sup>. En esta misma oportunidad, se indicó que en el análisis de las condiciones uniformes respecto de una misma causa que origina perjuicios se debe: i) identificar el hecho o hechos alegados en la demanda y determinar si estos son uniformes para todo el grupo; ii) mediante un análisis de la teoría de la causalidad adecuada, determinar si dicho(s) hecho(s) tiene(n) un mismo nexo de causalidad con los daños sufridos por los miembros del grupo; y iii) concluir si el resultado del análisis identifica a un grupo para que proceda la acción de grupo.

Más adelante, coincidiendo con la doctrina brasilera sobre la materia<sup>15</sup>, se indicó que el hecho común generador de los daños reclamados no tiene que ser entendido de manera esencialmente natural sino desde una óptica jurídica, porque es posible que se presenten varios eventos ligados en tal forma que legalmente sean uno mismo, reconociéndose, además, que en el estudio de la causa común el aspecto fáctico es relevante, pero también el fundamento de derecho aplicable a la situación fáctica en la que se encuentra el grupo respecto del orden jurídico<sup>16</sup>.

En este caso, la parte actora<sup>17</sup>, mediante el presente medio de control, pretende la reparación de un conjunto de daños frente a los cuales sostiene se encuentran reunidas condiciones uniformes respecto de la misma causa, específicamente reclamó (se transcribe de forma literal): *i) ... el pago de la indemnización colectiva arriba señalada que comprenda **el daño emergente y lucro cesante del conjunto de personas que reúnen***

---

populares y de grupo en la responsabilidad civil", Raisbeck, Lara, Rodríguez & Rueda (Baker & McKenzie), Bogotá, 2001. pp, 260 y 261.

<sup>13</sup> Sección Tercera. Fallos de 25 de noviembre de 2004 [Radicado 23001-23-31-000-1999-1828-01(AG)]. MP. María Elena Giraldo Gómez; 26 de octubre de 2006 [Radicado 20001-23-31-000-2005-00457-01(AG)]. MP. Alir Eduardo Hernández Enríquez; y 16 de agosto de 2007 [Radicado 66001-23-31-000-2004-00832-01(AG)]. MP. Mauricio Fajardo Gómez (E).

<sup>14</sup> Sección Tercera. Auto de 2 de agosto de 2006 [Radicado 25000-23-24-000-2005-00495-01(AG)]. MP. Ramiro Saavedra Becerra. En esta oportunidad se indicó que "*EL HECHO GENERADOR DEL DAÑO es aquella circunstancia que genera los respectivos perjuicios sufridos, es la acción u omisión, en si misma considerada, por la cual se cree se causaron los daños; en frente de éste, la administración de justicia cuando va admitir una demanda de acción de grupo, debe identificar que los daños sufridos por la pluralidad de personas, se imputan a un mismo hecho generador, para de allí extraer las condiciones uniformes que los identifican como GRUPO*".

<sup>15</sup> "Bajo la óptica del derecho procesal civil es posible asociar el concepto de 'origen común', al de la 'causa de pedir'. Las causas para solicitar de cada derecho individual deben ser, sino exactamente las mismas, por los menos similares a punto de ser indiferentes, para la decisión judicial, las peculiaridades de cada caso en particular.

'(...) el origen común no significa, necesariamente una 'unidad de hecho temporal', es decir, no es necesario que el hecho creador de los derechos sea el único o el mismo en todos los derechos individuales. Lo fundamental (...) es que sean situaciones 'jurídicamente iguales', aunque sean hechos diferentes en el plano empírico.

'Obviamente, la ley no exige que las situaciones individuales de todos los miembros del grupo sean exactamente iguales o que todas las cuestiones de hecho o de derecho levantadas en el proceso sean comunes a todos. Es suficiente que la diversidad natural entre las innumerables situaciones particulares no perjudiquen la existencia de un núcleo de controversia que sea común en el grupo. Es este núcleo lo que es 'la cuestión común juzgada en la acción colectiva'". GIDI, Antonio, La Tutela de los Derechos Difusos, Colectivos e Individuales en una Perspectiva Comparada, Editorial Porrúa, 2004, p. 5.

<sup>16</sup> Sección Tercera. Sentencia de 16 de abril de 2007 [Radicado 25000-23-25-000-2002-00025-02(AG)]. MP. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>17</sup> Entre quienes otorgaron poder, se encuentran los señores Tarsicio Gómez Arias, Iván Alejandro Elles Lobo, Hayden Jesús Arenas Mosquera, Carlos Mario Granados Sastoque y Jaime Humberto Mejía Bencardino, pero en la demanda no se especifica en qué centro de reclusión cumplen o cumplieron su pena, duda que no se pudo despejar previo análisis de las pruebas allegadas y practicadas en el proceso.

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

*las condiciones uniformes; ii) ... el pago de la indemnización colectiva arriba señalada por concepto de **perjuicios morales** del conjunto de personas que reúnan las condiciones uniformes, al igual que a sus esposos (as), hijos, padres y hermanos; y, iii) ... el pago por concepto de **daño excepcional, como consecuencia de enfermedades que por el hacinamiento sufrieron muchos de los reclusos, como también por la falta de atención médica de que fueron objeto cada uno de los afectados que reúnen las condiciones uniformes...***"

En relación con el hecho generador de los daños reclamados en la demanda, sin hacer ninguna distinción frente a los reclusos de los establecimientos penitenciarios **cárcel Distrital para Varones "El Bosque", Cárcel Nacional La Modelo de Barranquilla, Penitenciaría El Bosque, Cárcel de Sabanalarga, Centro de Rehabilitación "El Buen Pastor" de Barranquilla**, la parte actora identificó como tal una pluralidad de omisiones que calificó como constitutivas de incumplimientos de los derechos y garantías mínimas reconocidas a todos ellos por el ordenamiento jurídico.

Efectivamente, tratándose de la referida pluralidad de omisiones, la parte actora se refirió al desbordado y vertiginoso hacinamiento de la capacidad instalada de los establecimientos penitenciarios, manifestado primordialmente en la insuficiencia de espacios individuales y colectivos, celdas de reclusión, camas de cemento, elementos para el descanso, duchas, baterías sanitarias y utensilios de aseo personal; la carencia de una infraestructura adecuada; la inexistencia de condiciones mínimas sanitarias y de higiene; la deficiente prestación de los servicios de salud y alimentación; y la falta de oportunidades de resocialización, omisiones que, según indicó, obedecen a la desorganización prolongada y generalizada del SNPC y SGSSS, a cargo de las instancias responsables de la política criminal y carcelaria del país.

Siguiendo las directrices de la Corte Constitucional sobre el medio de control en cuestión, la Sala observa que no puede evaluarse el presente asunto desde una óptica fáctica pura, puesto que ello inexorablemente impediría la construcción de una relación de identidad entre las diversas omisiones planteadas en la demanda, las cuales, por la circunstancia de converger en la política penitenciaria dentro de varios establecimientos penitenciarios, obligan al juez a darle una mayor relevancia al fundamento jurídico que a ellas subyace.

Evidentemente, desde una óptica fáctica estricta, podría pensarse que, dado que se trata de omisiones distintas, no se predicaría un carácter uniforme respecto de ellas, pese a que, además de que convergen en el marco competencial de sistemas interrelacionados, como lo son el SNPC<sup>18</sup> y el SGSSS<sup>19</sup>, se circunscriben a los internos de los

<sup>18</sup> De acuerdo con el artículo 15 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 7 de la Ley 1709 de 2014, el SNPC está integrado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, el INPEC, la USPEC, los centros de reclusión que funcionan en el país, la Escuela Penitenciaria Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social, el ICBF y las demás entidades públicas que ejerzan funciones relacionados con el sistema.

<sup>19</sup> El artículo 155 de la Ley 100/93 dispuso la integración del SGSSS, la que ha sufrido cambios a raíz de fusiones entre entidades, limitación de las funciones de algunas de ellas y la inclusión de otras. A la fecha de la demanda, la integración

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

establecimientos penitenciarios cárcel **Distrital para Varones "El Bosque", Cárcel Nacional La Modelo de Barranquilla, Penitenciaria El Bosque, Cárcel de Sabanalarga, Centro de Rehabilitación "El Buen Pastor" de Barranquilla.**

De allí que la valoración de las condiciones uniformes que tienen las omisiones antedichas respecto de los daños reclamados en la demanda deba realizarse, en palabras de la Corte Constitucional, atendiendo la naturaleza de los intereses protegidos y la concepción solidarista de la Constitución Política.

En ese sentido, la Corte Constitucional<sup>20</sup>, reiteró la existencia de un ECI<sup>21</sup> en el Sistema Penitenciario y Carcelario del país, luego de analizar la situación concreta de específicos establecimientos, contexto en el que advirtió que, además de que las causas del hacinamiento carcelario y penitenciario, como problemática estructural, son múltiples y están íntimamente relacionadas con el manejo histórico de la política criminal en Colombia<sup>22</sup>, dicho fenómeno vulnera de manera sistemática los derechos de las personas privadas de la libertad. Sobre estos últimos aspectos expuso el Alto Tribunal Constitucional:

i) En relación con la multiplicidad de causas del hacinamiento, la Corte Constitucional partió de la base de que se trata de una problemática "estructural"<sup>23</sup>, vinculada directamente con tres sub-problemáticas: (1) "Desproporción entre las entradas y las salidas de las personas privadas de la libertad", (2) "Falta de construcción y adaptación de cupos que respeten las mínimas condiciones de dignidad y subsistencia" y (3) "Insuficiencia de los recursos destinados a la financiación de la política penitenciaria y

---

del SGSS se subdividió funcionalmente así: ● entre los organismos de dirección, vigilancia y control se encuentran: el Ministerio de Salud y Protección Social, el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud (con la limitación de sus funciones que trajo consigo la Ley 1122/07 debido a que le consideró un carácter asesor y consultivo del referido ministerio) y la Superintendencia Nacional en Salud; ● entre los organismos de administración y financiación se encuentran las entidades promotoras de salud, las direcciones seccionales, distritales y locales de salud y el FOSYGA; ● Las instituciones prestadoras de servicios de salud; ● las demás entidades adscritas al Ministerio de Salud y Protección Social; ● los empleadores, trabajadores y sus organizaciones y los trabajadores independientes que cotizan al sistema contributivo y los pensionados; ● los beneficiarios del SGSSS; ● los comités de participación comunitaria de la Ley 10/90 y las organizaciones comunales que participen en los subsidios de salud. Posteriormente, el artículo 66 de la Ley 1753/15 creó la administradora de los recursos del SGSSS (ADRES) y el artículo 243 de la Ley 1955/19, de una parte, adicionó a los operadores logísticos de tecnologías en salud y gestores farmacéuticos y, de otro lado, dispuso que el Ministerio de Salud y Protección Social reglamentaría los requisitos financieros y de operación de dichos agentes y que la Superintendencia de Industria y Comercio debía garantizar la libre y leal competencia económica.

<sup>20</sup> T-762 de 16-dic-15. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>21</sup> Sentencia T-762/15. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado. En esta providencia se indicó que "La figura del Estado de Cosas Inconstitucional, es aquella mediante la cual esta Corte, como otros Tribunales en el mundo, ha constatado que en algunas situaciones particulares el texto constitucional carece de efectividad en el plano de la realidad, tornándose meramente formal. Se ha decretado al verificar el desconocimiento de la Constitución en algunas prácticas cotidianas en las que interviene la Administración, y en las que las autoridades públicas, aún al actuar en el marco de sus competencias legales, tejen su actividad al margen de los derechos humanos y de sus obligaciones constitucionales, en relación con su respeto y garantía".

<sup>22</sup> En relación con la íntima relación entre las causas del hacinamiento carcelario y penitenciario y el manejo histórico de la política criminal, la Corte, en la sentencia T-762/15, resolvió "TERCERO: DECLARAR que la Política Criminal colombiana ha sido reactiva, populista, poco reflexiva, volátil, incoherente y subordinada a la política de seguridad. Así mismo, que el manejo histórico de la Política Criminal en el país ha contribuido a perpetuar la violación masiva de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad e impide, en la actualidad, lograr el fin resocializador de la pena".

<sup>23</sup> En relación con esta problemática a la que se denominó "Hacinamiento y otras causas de violación masiva de derechos", la Corte Constitucional en la sentencia T-762/15 indicó que la constatación de la existencia de un panorama caracterizado por la vulneración, constante y sistemática de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad implica el reconocimiento de una complejidad que lejos de ser esporádica, se torna estructural. Dentro de este contexto, dicho tribunal se refirió también a los "casos estructurales" compuestos de dos (2) fenómenos concurrentes: de un lado el compromiso masivo y generalizado de un número plural de derechos fundamentales y, de otro, de la relación de este con fallas estructurales del Estado, que tornan ineficaces las órdenes que el juez de tutela pueda emitir.

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

*carcelaria y la política criminal*"; además del hacinamiento, dicho tribunal reconoció otras problemáticas estructurales vinculadas a aquel<sup>24</sup>.

ii) La vulneración sistemática de derechos derivada del hacinamiento tiene consecuencias directas en la vida digna de las personas privadas de la libertad, en la medida en que les impide tener lugares dignos donde dormir, comer, realizar sus necesidades fisiológicas, tener visitas conyugales e íntimas, ejercer actividades de recreación, de formación y de resocialización, entre otros; además de que las situaciones de ingobernabilidad y violencia derivadas del hacinamiento muchas veces atentan contra la vida y la integridad de los presos, además de que propician la propagación de enfermedades y epidemias que afectan la salubridad pública y la salud de los reclusos.

Los planteamientos de la Corte Constitucional en relación con la valoración de los hechos que exige este medio de control, dependiendo de la naturaleza de los intereses protegidos y la concepción solidarista de la Constitución Política permiten corroborar cómo la pluralidad de omisiones que reprocha la demanda se encuentran ligadas de forma tal que sí se satisface el requisito legal de las condiciones de uniformidad, no solo porque repercuten directamente en la dignidad humana<sup>25</sup> de todos los individuos privados de la libertad en los establecimientos penitenciarios cárcel **Distrital para Varones "El Bosque", Cárcel Nacional La Modelo de Barranquilla, Penitenciaría El Bosque, Cárcel de Sabanalarga, Centro de Rehabilitación "El Buen Pastor" de Barranquilla**, sino también porque aquellas se identifican con las problemáticas estructurales y sub-problemáticas identificadas por dicho tribunal<sup>26</sup> en diferentes

<sup>24</sup> En efecto, la Corte Constitucional en la sentencia T-762/15, además de la problemática estructural del "*Hacinamiento y otras causas de violación masiva de derechos*", se refirió a otras, específicamente: ● "*La Desarticulación de la política criminal y el Estado de Cosas Inconstitucional*", ● "*Reclusión conjunta de personas sindicadas y condenadas. Falta de articulación de las entidades territoriales y el Ministerio de Justicia y del Derecho*", ● "*Sistema de salud del sector penitenciario y carcelario del país*" y ● "*Las condiciones de salubridad e higiene son indignas en la mayoría de los establecimientos penitenciarios, y esto constituye un trato cruel e inhumano propiciado por el Estado*". Para muestra de la asociación entre la problemática del hacinamiento con las demás, la Corte se refirió, por ejemplo, al sistema de salud del sector penitenciario, contexto en el que indicó: "*se probó que la situación de salud se agrava porque el hacinamiento propicia riesgos epidemiológicos y de enfermedades para los reclusos que inician el periodo de privación de la libertad en buen estado de salud. Como se explicó en la sentencia T-388 de 2013, esa situación es propiciada, permitida y tolerada por el Estado, lo que agrava la vulneración de los derechos y la crisis humanitaria en las prisiones*".

<sup>25</sup> Antes de modificarse, el artículo 65 de la Ley 65/93 establecía que en los establecimientos de reclusión prevalecerá el respeto a la dignidad humana, a las garantías constitucionales y a los derechos humanos universalmente reconocidos, previsión a la que la Ley 1709/14 añadió, de una parte, que las restricciones impuestas a las personas privadas de la libertad están limitadas por un estricto criterio de necesidad y deben ser proporcionales a los objetivos legítimos para los que se han impuesto y, de otro lado, que la carencia de recursos no justifica que las condiciones de reclusión vulneren los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

<sup>26</sup> Previo a explicar cada una de las problemáticas —entre ellas la del hacinamiento— y sub-problemáticas analizadas por la Corte Constitucional en la sentencia T-762/15, esta reconoció: "*Así concebida la situación carcelaria en el país han de reconocerse las diferentes problemáticas que comparten, tanto los casos concretos [uno de los cuales fue el del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Sincelejo ("La Vega")], como la reclusión general en las diferentes cárceles del país*" (subrayado fuera del texto). En ese sentido, dicho tribunal advirtió:

"Cabe recordar que el centro de las peticiones de los diversos accionantes, conforme se dejó señalado en la primera parte de estas consideraciones y queda recogido en el cuadro anexo a esta sentencia, se enfocaron en:

"a. El hacinamiento —con las consecuencias directas que acarrea en términos de imposibilidad de descanso nocturno, riesgo epidemiológico, reducidos espacios de movilidad, contaminación visual y auditiva—, frente al cual propusieron impedir el ingreso de más personas privadas de la libertad o el traslado, total o parcial, de la sobrepoblación a otros centros penitenciarios.

"b. Las condiciones sépticas e infrahumanas en las cuales se encuentran reclusos, debido principalmente a la deficiente infraestructura y sus efectos en las condiciones sanitarias.

"c. La precariedad de los servicios asistenciales de salud, por falta de oportunidad en la atención, en la prestación de los servicios de salud requeridos, y en la entrega de medicamentos.

"d. La imposibilidad de realizar actividades tendientes a la resocialización o a la redención de la pena, dada la sobrepoblación carcelaria existente, como la alta demanda y ocupación de los mecanismos existentes para ello.

"e. La imposibilidad de diferenciar pabellones y/o trato fáctico y jurídico entre las personas sujetas a medidas de aseguramiento privativas de la libertad y aquellas condenadas.

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

cárceles del país.

Así las cosas, la Sala evidencia, de una parte, que se encuentra de por medio el derecho fundamental a la dignidad humana de los internos, el cual es de eficacia directa y de la mayor relevancia en virtud de la "relación de especial sujeción" entre las personas privadas de la libertad y el Estado y, de otro lado, que el reconocimiento general de la dignidad humana<sup>27</sup> compromete el fundamento mismo político del Estado<sup>28</sup>, situaciones ambas que satisfacen la valoración de las condiciones uniformes de acuerdo con los términos expresados por la Corte Constitucional.

En síntesis, la pluralidad de omisiones planteadas en el medio de control para la reparación de los perjuicios causados a un grupo, valoradas con base en los intereses protegidos y la concepción solidarista de la Constitución Política, justifican que sí se prediquen unas condiciones de uniformidad frente a los daños reclamados en la demanda.

**5.4.2.- Oportunidad del medio de control.** Si bien la valoración de las condiciones uniformes en los términos antes expuestos se traduce en que, desde una óptica jurídica, la pluralidad de omisiones planteadas en la demanda se ligan en tal forma que son una misma<sup>29</sup>, ello no obsta para que esta jurisdicción declare la caducidad del medio de control en cuestión respecto de las personas que entre la cesación de los hechos y/o la consumación de los daños reclamados y la fecha de presentación de la demanda, hayan dejado transcurrir el término previsto en la letra b) del numeral 2. del artículo 164 del CPACA<sup>30</sup>.

"f. Las demoras en la evacuación de las solicitudes de redención de penas y libertad condicional, fundada en el hacinamiento y reproductora del mismo.

"g. Falta de acceso al agua potable en forma continua de los internos al interior de los establecimientos carcelarios.

"h. El tratamiento y suministro de alimentos en forma poco higiénica.

"i. La imposibilidad de espacios para visitas conyugales en condiciones de intimidad.

"j. El reducido número de guardias, en relación con el alto número de reclusos, en aumento.

"Vistos los documentos probatorios que obran en el proceso, frente a cada uno de los casos se pudo establecer la alarmante situación en que se encuentran los reclusos de cada una de las cárceles acusadas. Ellos reivindicar sus derechos y los de la totalidad de los internos que les rodean en cada uno de los establecimientos penitenciarios accionados, intuyendo el carácter estructural del fenómeno; llama la atención que todas las solicitudes de amparo se encuentren orientadas a la adecuación general de las condiciones de reclusión, dejando de lado las peticiones concretas para cada uno de los tutelantes. Solo hay una petición estrictamente individual (...)"

<sup>27</sup> En la sentencia T-881/02 [MP. Eduardo Montealegre Lynett], la Corte Constitucional precisó los lineamientos de su jurisprudencia tanto desde el punto de vista del objeto de protección del enunciado normativo "dignidad humana", así como también desde la perspectiva de su funcionalidad. En relación con lo primero indicó: "(i) La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera). (ii) La dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien). Y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones)". Y, frente a lo segundo, señaló "(i) la dignidad humana entendida como principio fundante del ordenamiento jurídico y por tanto del Estado, y en este sentido la dignidad como valor. (ii) La dignidad humana entendida como principio constitucional. Y (iii) la dignidad humana entendida como derecho fundamental autónomo".

<sup>28</sup> SU-062/99. MP. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>29</sup> Sección Tercera. Sentencia de 16 de abril de 2007 [Radicado 25000-23-25-000-2002-00025-02(AG)]. MP. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>30</sup> "CPACA. Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

"(...)

"2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

"(...)

"h) Cuando se pretenda la declaratoria de responsabilidad y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados a un grupo, la demanda deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño. Sin embargo, si el daño causado al grupo proviene de un acto administrativo y se pretende la nulidad del mismo, la demanda con tal solicitud deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo;

"(...)"

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

No obstante, en este caso, por tratarse de hechos (omisiones) continuados *–lo que supone que los daños no dejan de causarse mientras aquellos persistan–*, calificación que se puede corroborar con base en las constataciones<sup>31</sup> y órdenes de la sentencia T-762 de 2015 proferida por la Corte Constitucional, frente a la problemática estructural del hacinamiento y sus sub-problemáticas derivadas, resulta claro para la Sala que el término de caducidad no se había configurado para el 20 de abril de 2016, fecha de interposición de la demanda.

**5.4.3.- La legitimación material en la causa por pasiva.** La legitimación material en la causa vincula a las partes demandante *–legitimación activa–* y demandada *–legitimación pasiva–* con el objeto de la Litis y particularmente, desde la perspectiva pasiva de la relación jurídico procesal, supone la condición de ser el sujeto llamado a responder, a partir de la relación jurídica sustancial, por el derecho o interés que es objeto de controversia.

En el presente caso, el incumplimiento de los derechos y garantías mínimas que tienen los reclusos, que fundamenta la primera pretensión declarativa de la parte actora, proviene de las omisiones de todas las entidades demandadas<sup>32</sup>, particularmente, se refiere a una pública y reconocida desorganización prolongada y generalizada, tanto del sistema penitenciario del país como del Sistema General de seguridad social en Salud (desestructuración sistemática), no solamente a quien presta el servicio de manera directa (INPEC), sino a todas las instancias encargadas de la configuración de la política criminal y carcelaria en el país, tanto del orden nacional como territorial.

<sup>31</sup> *"En efecto, al analizar los ítems reseñados en el fundamento jurídico 17 de esta providencia [referido a los requisitos del ECI], esta Sala Quinta de Revisión encuentra que, con ocasión de las denuncias sobre las condiciones de habitabilidad en las cárceles y penitenciarias de (...) Sincelejo (...), se constata que persiste:*

*"• La violación masiva de los derechos constitucionales a la vida en condiciones dignas, a la salud, al agua potable, a la resocialización de los condenados penalmente, entre otros, pues es notorio que la gran mayoría de las personas privadas de la libertad, sometidas a las actuales condiciones de reclusión, que revela el caudal probatorio, han sido desprovistas no solo del derecho a la libertad, como lógicamente corresponde, sino del ejercicio de muchas de las demás garantías constitucionales, sin que ello pueda ser admisible en un Estado Social de Derecho, bajo ningún argumento.*

*"Como se advirtió, la población reclusa en estos centros penitenciarios asciende a más de 24.107 internos de los 117.000 a nivel nacional, que presentan condiciones de existencia análogas, como lo han manifestado los intervinientes en este proceso, y como ya lo ha constatado esta Corporación.*

*"• El desconocimiento de los derechos fundamentales además es generalizado, en la medida en que se ha consolidado como una práctica a lo largo y ancho del territorio nacional, como se extrae de las aseveraciones que se han expresado en este apartado.*

*"• El incumplimiento prolongado de las obligaciones de respeto, protección y garantía de los derechos de las personas reclusas, que se estableció, incluso antes del año 1998, cuando se explicó que el problema relativo a la violación masiva de derechos de los reclusos no era novedoso en el país.*

*"• La institucionalización de prácticas en el sistema penitenciario y carcelario que son evidentemente inconstitucionales. Por ejemplo, la exigencia de la interposición de acciones de tutela para la prestación de servicios de salud, que ni así, llegan a sus destinatarios; el hacinamiento como fenómeno estructural; la indefinición de competencias de las autoridades; la corrupción y comercialización de bienes y servicios básicos en los establecimientos (camas, colchonetas, jabones); el encierro permanente y prolongado de los reclusos sin luz solar, entre otras.*

*"• La falta de adopción de las medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias y eficaces por parte de las autoridades encargadas, para evitar la vulneración de derechos. Aunque es claro que el Estado ha realizado esfuerzos importantes en materia penitenciaria y carcelaria, también es evidente que los mismos no han sido eficaces para superar la crisis.*

*"Según lo establece el informe enviado a esta Sala por parte de la Defensoría del Pueblo "en el año 2014 la sobreocupación bordeó máximos históricos cercanos al 60%". Allí se asegura que "nunca en la historia del país la problemática carcelaria fue tan grave como la que enfrentamos hoy, revelando la insuficiencia de las medidas hasta ahora adoptadas" (subrayado fuera del texto).*

<sup>32</sup> Se recuerda que son entidades demandadas en este proceso: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

Es importante hacer hincapié en el enfoque precedente, en la medida en que la parte actora fundamenta la atribución de responsabilidad respecto de las entidades demandadas primordialmente en el rol que estas juegan en la configuración de la política criminal y carcelaria del país, motivo por el cual, al menos en lo que atañe al análisis de la legitimación material en la causa por pasiva, resulta preciso corroborar si cada una de tales entidades se identifica con la parte que debe satisfacer lo que se reclama, es decir, el diseño e implementación de una política criminal que satisfaga los derechos y garantías mínimas de los reclusos de los establecimientos penitenciarios cárcel **Distrital para Varones "El Bosque", Cárcel Nacional La Modelo de Barranquilla, Penitenciaria El Bosque, Cárcel de Sabanalarga, Centro de Rehabilitación "El Buen Pastor" de Barranquilla.**

Para la Sala, el carácter "*estructural*" reconocido por la Corte Constitucional<sup>33</sup> frente a la problemática del "*Hacinamiento y otras causas de violación masiva de derechos*" envuelve la existencia de fallas sistémicas del Estado, las cuales, de acuerdo con dicho tribunal, se revelan a causa i) del incumplimiento de las autoridades estatales del deber de garantía y respeto de los derechos; ii) de la institucionalización de prácticas inconstitucionales; iii) de la ausencia de medidas legislativas o presupuestales que se orienten a conjurar la situación; y, iv) de la necesidad de intervención de varias entidades públicas en la materialización de las soluciones, que precisan de un accionar complejo y coordinado, así como de un importante esfuerzo presupuestal.

Las soluciones que demanda la situación del sistema penitenciario y carcelario dependen de varios órganos del Estado que, por sus competencias, participan e inciden, en mayor o menor medida, en el conjunto de acciones que enmarcan las etapas<sup>34</sup> -*distintas e inescindibles*<sup>35</sup>- de una política criminal integral<sup>36</sup>, cuestión que precisamente se verifica en este caso respecto de las entidades demandadas.

<sup>33</sup> T-762/15. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>34</sup> La Corte Constitucional en la sentencia T-762/15 se refirió a la política criminal como un sistema compuesto por distintas etapas o fases, específicamente:

- Formulación y diseño de la política criminal ("criminalización primaria"): esta fase le atañe al Congreso y al Gobierno Nacional (principalmente el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República), entre otros (así, por ejemplo, los controles sobre lo normativamente formulado y diseñado les competen a las autoridades judiciales).

- Implementación y ejecución de la política criminal en relación con el proceso penal (también conocida como etapa de investigación criminal y/o judicialización de los hechos punibles y que corresponde a la "criminalización secundaria"): esta etapa le atañe principalmente a la Rama Judicial, la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional.

- Implementación y ejecución de la política criminal en relación con la ejecución de las penas y el cumplimiento de las medidas de aseguramiento ("criminalización terciaria"): esta etapa le atañe a todas las entidades que integran el SNPC, específicamente el Ministerio de Justicia y del Derecho; el INPEC y la USPEC (adscritos a dicho Ministerio); los centros de reclusión del país; la Escuela Penitenciaria Nacional; el Ministerio de Salud y Protección Social; el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, y las demás entidades públicas que ejerzan funciones relacionadas con ese sistema (así sucede, por ejemplo, con las entidades territoriales).

<sup>35</sup> De acuerdo con lo sostenido por la Corte Constitucional en la sentencia T-762/15, la inescindibilidad entre las etapas conlleva entender la política criminal como un todo y afirmó que "*Concebido como un fenómeno estructural, enraizado en las primeras dos fases de la política criminal, pero padecido en la tercera, el hacinamiento requiere de medidas a corto, mediano y largo plazo*".

<sup>36</sup> La política criminal no es aislada de otras políticas, así, por ejemplo, en el Documento CONPES 3828/15 se indica que la "*política penitenciaria y carcelaria*" hace parte integral de la "*política criminal*" en el sistema penal. Asimismo, para la Corte Constitucional, en la sentencia C-762/15, la "*política criminal*" debe tener una relación armónica y coordinada con la "*política de seguridad*". El mismo tribunal en la sentencia C-646/01 [MP. Manuel José Cepeda Espinosa], dijo sentar una definición sintética y completa de la "*política criminal*" así: "*Dada la multiplicidad de intereses, bienes jurídicos y derechos que requieren protección, la variedad y complejidad de algunas conductas criminales, así como los imperativos de cooperación para combatir la impunidad y la limitación de los recursos con que cuentan los Estados para responder a la criminalidad organizada, es apropiado definir la política criminal en un sentido amplio. Es ésta el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario*

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: NIÉGASE las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

---

Para la Sala, tratándose de los reclusos de los establecimientos penitenciarios cárcel **Distrital para Varones "El Bosque", Cárcel Nacional La Modelo de Barranquilla, Penitenciaría El Bosque, Cárcel de Sabanalarga, Centro de Rehabilitación "El Buen Pastor" de Barranquilla**, las omisiones que le endilga la actora a los organismos demandados reposan en factores estructurales relacionados directamente con la política criminal adoptada en nuestro país y no pueden ser reprochadas a una única autoridad, en la medida en que la solución a problemáticas estructurales precisan de un cúmulo de acciones y estrategias complejas, coordinadas y conjuntas de un número plural de entidades, acciones que exigen un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante, todo en orden a lograr impactos efectivos.

Sostener lo contrario y erigir a una sola entidad pública como cabeza visible de las consecuencias derivadas de una problemática estructural significaría ignorar que las anomalías que generalmente se evidencian en la etapa de ejecución de penas y medidas de aseguramiento, provienen, en buena parte, de graves falencias originadas en las etapas de formulación y diseño de la política criminal y de investigación criminal y/o judicialización de las conductas punibles. Muestra de ello es el reconocimiento que, por ejemplo, hizo el Documento CONPES 3828 de 2015<sup>37</sup> al indicar, entre otras cosas, que:

*"(...) existe una falta de armonización entre la producción normativa en materia penal, que debe además atender a criterios de calidad y eficacia, y la capacidad penitenciaria. Situación que es reflejo de la desconexión entre las dos políticas (...) resulta imposible entender la política penitenciaria como el ejercicio de una función desarticulada del sistema penal y, por lo tanto, independiente de la política criminal (...) por esa falta de conexión entre la política criminal y penitenciaria, las condiciones de reclusión estén en contravía de la garantía de derechos fundamentales de los sindicados y del cumplimiento de los fines propios de la pena, fundamentalmente de la resocialización".*

En virtud de lo expuesto, las demás entidades demandadas intervienen en alguna(s) de las etapas de la política criminal, razón por la cual sí se encuentran materialmente legitimadas en la causa por pasiva, sin perjuicio de que, tal y como ha sucedido en otros

---

adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción. Dicho conjunto de respuestas puede ser de la más variada índole. Puede ser social, como cuando se promueve que los vecinos de un mismo barrio se hagan responsables de alertar a las autoridades acerca de la presencia de sucesos extraños que puedan estar asociados a la comisión de un delito. También puede ser jurídica, como cuando se reforman las normas penales. Además, puede ser económica, como cuando se crean incentivos para estimular un determinado comportamiento o desincentivos para incrementarles los costos a quienes realicen conductas reprochables. Igualmente puede ser cultural, como cuando se adoptan campañas publicitarias por los medios masivos de comunicación para generar conciencia sobre las bondades o consecuencias nocivas de un determinado comportamiento que causa un grave perjuicio social. Adicionalmente pueden ser administrativas, como cuando se aumentan las medidas de seguridad carcelaria. Inclusive pueden ser tecnológicas, como cuando se decide emplear de manera sistemática un nuevo descubrimiento científico para obtener la prueba de un hecho constitutivo de una conducta típica".

<sup>37</sup> Documento CONPES 3828 de 19-may-15. "Política Penitenciaria y Carcelaria en Colombia".

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

casos de fallas estructurales o sistémicas<sup>38</sup>, el eventual análisis de fondo sobre la responsabilidad patrimonial se haga converger en un centro de imputación principal.

En ese sentido, la Sala evidencia que las entidades demandadas sí participan e intervienen<sup>39</sup> en alguna(s) etapa(s) de la política criminal y por ello se encuentran materialmente legitimadas en la causa por pasiva. Esa participación e intervención se verifica con base en varias circunstancias, como, por ejemplo, pertenecen al SNPC, se integran como miembros del Consejo Superior de Política Criminal del Estado y/o su rol en alguna(s) de las etapas la política criminal ha sido destacado por la Corte Constitucional, entre otras.

Dentro de ese contexto, la Corte Constitucional<sup>40</sup> indicó que las entidades que integran el SNPC están involucradas en los distintos períodos de la política criminal, en particular, resaltó, por ejemplo, que en la fase de la ejecución de las penas y el cumplimiento de las medidas de aseguramiento participan todas ellas.

Es preciso indicar que la modificación de la Ley 1709 de 2014 respecto de la Ley 65 de 1993 trajo consigo una composición más robusta del SNPC, para el presente caso cabe mencionar que, de las entidades demandadas, se integran a aquel el Ministerio de Justicia y del Derecho, el INPEC, la USPEC y el Ministerio de Salud y Protección Social<sup>41</sup>, sin perjuicio de que otras entidades también puedan hacer parte de este, siempre y cuando ejerzan funciones relacionadas con dicho sistema.

En relación con este último criterio funcional, determinante de la integración al SNPC, el hecho de que las funciones relacionadas con este se encuentren atribuidas en su mayoría, por razón de su especialidad, a las entidades del sector administrativo de justicia y del derecho no significa que las entidades de otros sectores no incidan ni jueguen un rol fundamental en alguna(s) de las etapas de la política criminal, tal y como lo reconoció el Documento CONPES 3828 de 2015<sup>42</sup>.

<sup>38</sup> Sección Tercera. Subsección B. Fallo de 29 de agosto de 2013 [Radicado 25000-23-26-000-2001-00984-01(27908)]. MP. Stella Conto Díaz del Castillo.

<sup>39</sup> Aunque se trate de "organismos principales de la Administración en lo nacional" que, de acuerdo con el artículo 58 de la Ley 489 de 1998, formulan y adoptan políticas en el sector administrativo respectivo, es decir, en este caso, primordialmente los sectores administrativos de planeación nacional (Decreto 1082/15), de hacienda y crédito público (Decreto 1068/15), de justicia y del derecho (Decreto 1069/15) y de salud y protección social (Decreto 780/16), ello no impide que el ordenamiento jurídico los haga copartícipes de la política criminal en alguna(s) etapa(s).

<sup>40</sup> T-762/15. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>41</sup> "Ley 65/93. Artículo 105. Servicio médico y carcelario. Modificado por el art. 66 de la Ley 1709/04. El Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec) deberán diseñar un modelo de atención en salud especial, integral, diferenciado y con perspectiva de género para la población privada de la libertad, incluida la que se encuentra en prisión domiciliaria, financiado con recursos del Presupuesto General de la Nación. Este modelo tendrá como mínimo una atención intramural, extramural y una política de atención primaria en salud.

"La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec) será la responsable de la adecuación de la infraestructura de las Unidades de Atención Primaria y de Atención Inicial de Urgencias en cada uno de los establecimientos Penitenciarios y Carcelarios en los cuales se prestará la atención intramural, conforme a los que establezca el modelo de atención en salud del que trata el presente artículo.

"(...)".

<sup>42</sup> El CONPES 3828/15, tratándose del diseño e implementación de la política penitenciaria – que se integra a la política criminal – reconoció que "Hasta el momento solo han intervenido en el diseño e implementación de la política penitenciaria las entidades que hacen parte del sector justicia. No obstante lo anterior, tal y como se ha puesto en evidencia, existen otra serie de actores que tienen un rol fundamental en la ejecución de dicha política y que este documento identifica como actores primordiales. Es el caso, por ejemplo, de la participación del Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Defensa Nacional,

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

Así sucede, por ejemplo, con el departamento del Atlántico y el D.E.I.P. de Barranquilla, que ejercen funciones relacionadas con dicho sistema, puesto que, de conformidad con el Código Penitenciario y Carcelario, de una parte<sup>43</sup>, las entidades territoriales son competentes para crear, fusionar, suprimir, dirigir, organizar, administrar, sostener y vigilar las cárceles para las personas detenidas preventivamente (*población sindicada*) y condenadas por contravenciones que impliquen la privación de la libertad, por orden de autoridad policiva; y, de otro lado<sup>44</sup>, los departamentos o municipios que carezcan de sus propias cárceles, pueden contratar con el INPEC el recibo de sus reclusos mediante el acuerdo en el que se convenga el reconocimiento que los departamentos o municipios hagan del pago de los servicios y remuneraciones establecidos en la ley.

Recientemente, la Ley 1955 de 2019<sup>45</sup>, en su artículo 133, estableció también que la Nación podrá adelantar gestiones para la creación, fusión, supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de cárceles para personas detenidas preventivamente; sin perjuicio de la responsabilidad que hoy les asiste a las entidades territoriales.

En virtud de lo expuesto, es claro que, conforme se explicó, las entidades demandadas intervienen o participan en fases de la política criminal estando legitimadas materialmente en la causa por pasiva.

**5.5.- Del estado de cosas Inconstitucionales en los Centros Penitenciario y Carcelario.** El H. Consejo de Estado abordó el presente tema en providencia de 2 de junio de 2016, dentro de la acción de tutela identificada con radicación Número: 70001-23-33-000-2016-00057-01(AC), presentada por el Defensor del Pueblo de Sucre, fungiendo como parte demandada el Ministerio de Salud y de la Protección Social y

*Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, del Ministerio del Trabajo, y del Departamento Administrativo de la Función Pública, en la implementación de los proyectos de teletrabajo*" (subrayado fuera del texto).

<sup>43</sup> "**Ley 65/93. Artículo 17. Cárceles departamentales y municipales.** 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 y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad, por orden de autoridad policiva.

"(...)

"En los presupuestos municipales y departamentales, se incluirán las partidas necesarias para los gastos de sus cárceles, como pagos de empleados, raciones de presos, vigilancia de los mismos, gastos de remisiones y viáticos, materiales y suministros, compra de equipos y demás servicios.

"(...)"

**"Ley 65/93. Artículo 21. Cárceles y pabellones de detención preventiva. Modificado por el art. 12 de la Ley 1709/14.** Las cárceles y pabellones de detención preventiva son establecimientos con un régimen de reclusión cerrado. Estos establecimientos están dirigidos exclusivamente a la atención de personas en detención preventiva en los términos del artículo 17 de la Ley 65 de 1993, los cuales están a cargo de las entidades territoriales.

"Podrán existir pabellones para detención preventiva en un establecimiento penitenciario para condenados, cuando así lo ameriten razones de seguridad, siempre y cuando estos se encuentren separados adecuadamente de las demás secciones de dicho complejo y de las personas condenadas.

"Las entidades territoriales, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura podrán realizar las gestiones pertinentes para la construcción con junta de ciudadelas judiciales con un centro de detención preventiva anexos a sus instalaciones, así como articular todo lo necesario para la construcción y el mantenimiento de estos complejos judiciales".

<sup>44</sup> "**Ley 65/93. Artículo 19. Recibo de presos departamentales o municipales.** Los departamentos o municipios que carezcan de sus respectivas cárceles, podrán contratar con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, el recibo de sus presos mediante el acuerdo que se consagrará en las cláusulas contractuales, conviniendo el reconocimiento que los departamentos o municipios hagan del pago de los siguientes servicios y remuneraciones: (...)"

<sup>45</sup> "**Ley 1955/19. Artículo 133. Estrategia de cárceles del orden nacional.** La Nación podrá adelantar gestiones para la creación, fusión, supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de cárceles para personas detenidas preventivamente; sin perjuicio de la responsabilidad que hoy le asiste a las entidades territoriales, de acuerdo con el artículo 17 de la Ley 65 de 1993 (...)"

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

---

otros, bajo la visión que le ha dado la Corte Constitucional a diversos casos en los que ha determinado la existencia de estado de cosas inconstitucionales, en el sistema penitenciario y carcelario, en el país. En la referida providencia señaló:

*"La Corte Constitucional, mediante sentencias T-153 de 1998, T-388 de 2013 y T762 de 2015, declaró y reiteró la existencia de un estado de cosas inconstitucional, en el Sistema Penitenciario y Carcelario, del país.*

*Al respecto, la Corte Constitucional ha estudiado diversos casos acumulados relacionados con diferentes circunstancias de hacinamiento, salubridad, higiene, calidad de sistemas sanitarios, malos tratos, torturas, aislamiento injustificado y prolongado, problemas de infraestructura y de administración, limitaciones a los derechos a la comunicación e información, entre muchos otros, presentes en distintos establecimientos penitenciarios y carcelarios colombianos, situaciones que obligan a los internos a vivir en condiciones indignas e inhumanas.*

*En dichos pronunciamientos se realizaron importantes consideraciones sobre la violación masiva y generalizada de los derechos de las personas privadas de la libertad, se analizó por qué del estado de cosas inconstitucional del sistema carcelario constatado en 1998, y declarado en sentencia T- 153 de 1998, no es igual al que atraviesa actualmente, respecto de ello se concluyó que: 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 de los derechos de las personas privadas de la libertad han sido incumplidas de forma prolongada; iii) el Sistema Penitenciario y Carcelario ha incurrido en prácticas inconstitucionales; iv) **las autoridades encargadas no han adoptado las medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar efectivamente la vulneración de los derechos y v) las soluciones a los problemas constatados en el Sistema Penitenciario y Carcelario, comprometen la intervención de todas las entidades, pues requiere un conjunto complejo y coordinado de acciones que exige un nivel de recursos que demanda el esfuerzo presupuestal.***

*Con sustento en esas y otras consideraciones se ha declarado que el Sistema Penitenciario y Carcelario se encuentra en un estado de cosas contrario a la Constitución Política de 1991 y al respecto se han emitido diferentes órdenes de carácter general y particular, entre ellas: i) al Gobierno, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho y al INPEC, que convocara al Consejo Superior de Política Criminal para que continúe tomando las medidas adecuadas y necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional penitenciario y carcelario; ii) a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, hacerse partícipes del proceso de cumplimiento de lo dispuesto en las providencias; y **iii) en cada caso particular, adoptar las medidas necesarias para superar las***

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: NIÉGASE las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

***deficiencias y problemáticas evidenciadas en cada uno de los centros penitenciarios.***

*Recientemente, en sentencia T-762 de 2015 la Corte Constitucional reiteró que el deficiente sistema de salud en las cárceles, que se evidencia por las demoras excesivas en la atención, la ausencia de personal médico en el interior de los centros de reclusión, la ausencia de contratos o el represamiento de las solicitudes de procedimientos y autorización de medicamentos, entre otros, sigue siendo una de las problemáticas estructurales del sector penitenciario y carcelario del país.*

***Asimismo, como se anotó anteriormente, se precisa que la declaratoria del estado de cosas inconstitucional implica la aceptación de una situación precaria en los centros carcelarios existentes en el territorio nacional, que demandan un gran esfuerzo institucional en su superación (progresiva), y que uno de los mayores inconvenientes radica en la desproporción que existe actualmente, entre la población carcelaria (en aumento) , en donde todas de las entidades están invitadas a intervenir en el proceso asociado a superar tal estado.***

***De conformidad con lo anterior, no son de recibo para la Sala los argumentos, tendientes a que se les exima de responsabilidad y que plantearon las accionadas en sus escritos de impugnación, pues como se indicó las soluciones a los problemas constatados en el Sistema penitenciario y carcelario, comprometen la intervención de todas las entidades y requiere un conjunto complejo y coordinado de acciones dirigidas a superar el estado de cosas inconstitucional. En consecuencia, las órdenes que se impartan en el presente asunto estarán dirigidas a todas las demandadas, con el fin de que intervengan, participen, colaboren y vigilen su cumplimiento.***<sup>46</sup>

Así las cosas, está demostrada la precaria situación en la que está el Sistema Penitenciario y Carcelario del Estado Colombiano y la ocurrencia del estado de cosas inconstitucionales que ocurren en las prisiones o centros de reclusión; la corte constitucional en las providencias citadas tanto en la cita precedente, como en el acápite anterior, observó diversas fallas inconstitucionales, identificó como uno de los focos de acción la sobrepoblación, entre otros, y la necesidad de adecuación de la infraestructura física del sistema penitenciario, determinando que para superarlas se requiere de la colaboración armónica de las entidades del Estado en las que se adecue y se aplique la política criminal del país a los estándares y marcos de protección de los derechos de las personas privadas de la libertad, pues desde esa perspectiva se pueden lograr resultados mucho más sostenibles<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo Sección Quinta C.P: Alberto Yepes Barreiro, 2 de junio de 2016, Rad: 70001-23-33-000-2016-00057-01 (Ac) Actor: Defensor Del Pueblo De Sucre Demandado: Ministerio De Salud Y De La Protección Social Y Otros.

<sup>47</sup> Sentencia T-762/15

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

---

De acuerdo a lo expuesto, la Sala no tendría fundamento alguno para imponerle responsabilidad a una de las entidades encargadas del manejo y funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario del país, pues como se dijo, es necesario la cooperación de todas las entidades para la implementación y adecuación de la política criminal a los estándares y marcos de protección de los derechos de las personas privadas de la libertad.

**5.6.- Carga de la prueba.** Establecido lo anterior, a la parte actora le corresponde acreditar los supuestos de hecho y de derecho en que funda las pretensiones de la acción de Grupo incoada, las cuales comprenden, previa la declaratoria de responsabilidad de las entidades accionadas, y de forma consecencial: *i) ... el pago de la indemnización colectiva arriba señalada que comprenda **el daño emergente y lucro cesante** del conjunto de personas que reúnen las condiciones uniformes; ii) ... el pago de la indemnización colectiva arriba señalada por concepto de **perjuicios morales** del conjunto de personas que reúnan las condiciones uniformes, al igual que a sus esposos (as), hijos, padres y hermanos; y, iii) ... el pago por concepto de **daño excepcional, como consecuencia de enfermedades que por el hacinamiento sufrieron muchos de los reclusos, como también por la falta de atención médica de que fueron objeto cada uno de los afectados que reúnen las condiciones uniformes...***

Respecto de la carga de la prueba se ha pronunciado la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia calendada 10 de junio de 2009, Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez, Expediente de radicación 52001-23-31-000-1997-08983-01(17429), al expresar:

*"La carga de la prueba expresa las ideas de **libertad, de autorresponsabilidad, de diligencia y de cuidado sumo en la ejecución de una determinada conducta procesal** a cargo de cualquiera de las partes. El contenido material que comporta la carga de la prueba está determinado por la posibilidad que tienen las partes de obrar libremente para conseguir el resultado jurídico (constitutivo, declarativo o de condena) esperado de un proceso, aparte de indicarle al juez cómo debe fallar frente a la ausencia de pruebas que le confieran certeza respecto de los asuntos sometidos a su conocimiento."* (Negritas del tribunal)

Es así como a la parte actora le corresponde la carga de demostrar la veracidad de los supuestos de hecho y de derecho argüidos en la demanda incoada, así como al demandado los supuestos de hecho y de derecho en que se funda su oposición, mal podría el juez subsanar las omisiones o imprevisiones en que hubiere podido incurrir alguna de las partes. En tal sentido se pronunció la Sección Cuarta del Consejo de Estado en proveído calendado 31 de marzo de 2005, Consejero Ponente: Héctor Romero Díaz, expediente de radicación 25000-23-27-000-2000-01057-01(14410), providencia en que se indicó:

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

*"...la Sala no puede suplir la inactividad probatoria y argumentativa de la parte demandante, en quien, se repite, radica la obligación de demostrar los hechos que pretende hacer valer y a quien corresponde desvirtuar la presunción de legalidad de los actos administrativos, pues ello equivaldría a trasladar la carga de la prueba al fallador, quien si bien tiene el deber de interpretar la demanda y de decretar pruebas de oficio, no puede remediar la inactividad del accionante, ni actuar como si fuera tal."*

Así mismo, la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia de 31 de agosto de 2015 (Expediente 23001233100019981101401 de No interno 36.419), sobre la carga de la prueba, dijo lo siguiente:

*"...la carga de la prueba es "una noción procesal que consiste en una regla de juicio, que le indica a las partes la autorresponsabilidad que tienen para que los hechos que sirven de sustento a las normas jurídicas cuya aplicación reclaman aparezcan demostrados y que, además, le indica al juez cómo debe fallar cuando no aparezcan probados tales hechos"<sup>48</sup>. Sobre este punto se ha referido la Sala Plena en los siguientes términos<sup>49</sup>:*

*"La noción de carga ha sido definida como "una especie menor del deber consistente en la necesidad de observar una cierta diligencia para la satisfacción de un interés individual escogido dentro de los varios que excitaban al sujeto". La carga, entonces, a diferencia de la obligación, no impone al deudor la necesidad de cumplir —incluso pudiendo ser compelido a ello coercitivamente— con la prestación respecto de la cual se ha comprometido con el acreedor, sino que simplemente faculta —la aludida carga—, a aquél en quien recae, para realizar una conducta como consecuencia de cuyo despliegue puede obtener una ventaja o un resultado favorable, mientras que si no la lleva a cabo, asume la responsabilidad de aceptar las consecuencias desventajosas, desfavorables o nocivas que tal omisión le acarree.*

*"Trayendo este concepto al ámbito del proceso y de la actividad probatoria dentro del mismo, la noción de carga se traduce en que a pesar de que la igualdad de oportunidades que, en materia de pruebas, gobierna las relaciones entre las partes*

<sup>48</sup> PARRA QUIJANO, Jairo. Manual de derecho probatorio. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional. 2007., pág. 249. De manera más detallada el tratadista Devis Echandía expone lo siguiente: "Para saber con claridad qué debe entenderse por carga de la prueba, es indispensable distinguir los dos aspectos de la noción: 1°) por una parte, es una regla para el juzgador o regla del juicio, porque le indica cómo debe fallar cuando no encuentre la prueba de los hechos sobre los cuales debe basar su decisión, permitiéndole hacerlo en el fondo y evitándole el proferir un non liquet, esto es, una sentencia inhibitoria por falta de pruebas, de suerte que viene a ser un sucedáneo de la prueba de tales hechos; 2°) por otro aspecto, es una regla de conducta para las partes, porque indirectamente les señala cuáles son los hechos que a cada una le interesa probar (a falta de prueba aducida oficiosamente o por la parte contraria; cfr., núms. 43 y 126, punto c), para que sean considerados como ciertos por el juez y sirvan de fundamento a sus pretensiones o excepciones." DEVIS ECHANDÍA, Hernando. Teoría general de la prueba judicial. Bogotá: Editorial Temis. 2002., pág. 405. De lo anterior, este último autor afirma: "De las anteriores consideraciones, deducimos la siguiente definición: carga de la prueba es una noción procesal que contiene una regla de juicio, por medio de la cual se le indica al juez cómo debe fallar cuando no encuentre en el proceso pruebas que le que le den certeza sobre los hechos que deben fundamentar su decisión, e indirectamente establece a cuál de las partes le interesa la prueba de tales hechos, para evitarse las consecuencias desfavorables." Ídem. pág. 406

<sup>49</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de diciembre 11 de 2007. Radicado 110010315000200601308 00.

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

*procesales, dicho punto de partida no obsta para que corra por cuenta de cada una de ellas la responsabilidad de allegar o procurar la aportación, al expediente, de la prueba de ciertos hechos, bien sea porque los invoca en su favor, bien en atención a que de ellos se deduce lo que pide o a lo que se opone, ora teniendo en cuenta que el hecho opuesto está exento de prueba —verbigracia, por venir presumido por la ley o por gozar de notoriedad o por tratarse de una proposición (afirmación o negación) indefinida—.*"

*A partir de esta noción, las partes del proceso conocen desde el principio el comportamiento a seguir, en punto al ejercicio probatorio que requieren desplegar, con el fin de lograr la aplicación de los supuestos normativos que invocan y lograr una decisión favorable a sus intereses. De igual forma aceptan las consecuencias positivas como negativas que finalmente se desprendan, por cuanto, es el producto del debate probatorio que ellos propician y en el que participan en igualdad de condiciones, el que finalmente le permite al funcionario judicial decidir."*

Visto que lo pretendido por la parte actora es la declaratoria de responsabilidad de las accionadas, le corresponde acreditar el cumplimiento de los presupuestos para la declaratoria de responsabilidad patrimonial, y a esta última, los supuestos de hecho y de derecho en que se funda su oposición, en razón de los cuales, considera que no debe atribuírsele la responsabilidad expuesta.

**5.7.- Material probatorio existente en el plenario.** Una vez precisado lo anterior, pasará la Sala a precisar el material probatorio allegado al proceso:

A. Con la demanda se allegaron los siguientes elementos de prueba:

1. Catorce (14) ediciones de prensa del periódicos el Heraldó, autenticadas, de fechas 28 29, 30, 31 de enero de 2014, 01, 02, 04, 05, 06, 07, 08, 09, 16 de febrero 2014 y edición de 25 de enero de 2015. Donde se informa sobre los hechos del fallecimiento de 17 reclusos producto de un incendio en la cárcel Modelo de Barranquilla (Fl.39-51).
2. Proceso preventivo No.IUS-4653 DE 2013, anexo No.1, Establecimiento carcelario de Barranquilla Pabellón de Justicia y Paz "La Modelo" de la Procuraduría General de la Nación.
3. Informe al congreso delegada de las políticas públicas, enviada por la regional atlántico de la defensoría del pueblo, de fecha 14 de febrero de 2014 (Fl.522-537).
4. Solicitud 008709 de 31 de octubre del 2012, expedido por la defensoría del pueblo, dirigido al señor Luis Eduardo Millán Manrique, Director de la CPMSCB. Solicitando tomar las medidas pertinentes a fin de evitar que se presente un contagio generalizado de TBC a las personas privadas de la libertad (Fl.538)

**Ref. Exp. No.** 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

**Medio de Control:** Acción de Grupo.

**Demandante:** Tarsicio José Gómez Arias y Otros

**Demandada:** Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

**Decisión:** **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

---

5. Acta N. 0466 del 12 de noviembre de 2014, INPEC –EPMSCBA-ERE, "Plan de Contingencia inspección del Área de Fisioterapia para Adecuación de Área de Aislamiento (Enfermedad de interés de Salud Pública/Varicela) Secretaria de Salud Distrital, Comando de Vigilancia, Y área Sanidad VIHONCO-INPEC (FI539-540)
6. Acta N. 0465 del 12 de noviembre de 2014, INPEC –EPMSCBA-ERE, "Plan de Contingencia. Jornada de vacunación, seguimiento casos de interés de salud pública, Secretaria de Salud Distrital de Barranquilla, VIHONCO-INPEC a los internos con TB, VIH Y Varicela (FI.541-542).
7. Respuesta de la alcaldía de Barranquilla a la Defensoría del pueblo fechada a 11 de noviembre de 2014, en la cual manifestó: *"...La Secretaria Distrital mantiene vigilancia en la salud publica todo el año en los centros penitenciarios INPEC ubicados en el distrito de Barranquilla, se han cumplido los protocolos de vigilancia en salud pública al Sistema de Salud Penitenciario y Carcelario del INPEC en los centros de la modelo y El Bosque, actualmente se realizan acompañamiento para el mejor aislamiento de los internos afectados con TBC y VIH. El comportamiento de Varicela actualmente no reviste características de brote epidemiológico, se han realizado las correspondientes jornadas de búsqueda activa de sintomáticos y febriles.*  
  
*IMPEC ha solicitado asistencia técnica para determinar condiciones que se requieren en la infraestructura física para la construcción de área de aislamiento epidemiológico dentro del Centro Penitenciario, para dicha asistencia se ha delegado a la Dra Rosmery Wehedeking jefe de Oficina de Garantía de Calidad de la Secretaria Distrital de Salud".* (FI.543)
8. Informe Ejecutivo Necesidades Establecimientos, del Director Regional Norte Tres INPEC Carlos Julio Pineda Granados, dirigida al Gobernador del Atlántico José Antonio Segebre (FI.544-550)
9. Visita realizada por la Defensoría del Pueblo en el establecimiento Carcelario y Reclusión Especia E.R.E. Sabanalarga – Atlántico en fecha 11 de junio de 2014 (FI.552-561).
10. Acta No.003 de 15 de julio de 2014, Reunión ordinaria de la Comisiones de vigilancia y seguimiento penitenciarios, departamento del atlántico. Convocada por el Secretario del interior departamental (FI.566-568), listado de asistencia a reunión de la comisión (FI.569-570).
11. Diagnóstico de las cárceles en el Departamento del Atlántico y convocatoria de la comisión de inspección y seguimiento del régimen penitenciario, de la Defensoría del Pueblo dirigido a los: Director INPEC (FI. 579), Director ECBA-JP LA MODELO (FI.

**Ref. Exp. No.** 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

**Medio de Control:** Acción de Grupo.

**Demandante:** Tarsicio José Gómez Arias y Otros

**Demandada:** Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

**Decisión:** **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

---

580), Director Seccional de la Fiscalías (Fl. 581), Procuraduría Regional del Atlántico (Fl. 582), Presidente Consejo Superior de la Judicatura (Fl. 583), Personero Distrital de Barranquilla (Fl. 584), Alcaldía Distrital de Barranquilla (Fl.585), Gobernador del Departamento del Atlántico (Fl. 586).

12. Acta No.002 de 2 de abril de 2014, Reunión ordinaria de la comisión de vigilancia y seguimiento penitenciario, departamento del atlántico. Convocada por el secretario de interior del departamento (Fl.593-594).

13. Acta No.004 de 21 de octubre de 2014, Reunión ordinaria de la comisión de vigilancia y seguimiento penitenciario del departamento del Atlántico convocada por el Secretario del Interior del Departamento (Fl.612-615).

14. Acta No.005 de 19 de noviembre de 2014, Reunión ordinaria de la comisión de vigilancia y seguimiento penitenciario del departamento del Atlántico convocada por el Secretario del Interior del Departamento (Fl.625-629).

15. Acta No.001 de 27 de mayo de 2014, Reunión ordinaria de la comisión de vigilancia y seguimiento penitenciario del departamento del Atlántico convocada por el Secretario del Interior del Departamento (Fl.636-640).

16. Informe sobre la situación en materia carcelaria en el Distrito de Barranquilla, presentada por el Concejo Distrital de Barranquilla (Fl.649-664).

17. Derechos de petición al Director Cárcel Distrital para Varones "El Bosque", respuesta al derecho de petición (Fl.666-667), derecho de petición Director Cárcel de Sabanalarga, respuesta a derecho de petición (Fl.668-660), derecho petición Director Centro de Rehabilitación Femenino El Buen Pastor de Barranquilla (Fl.671). los cuales solicitan: "1. *¿Cuál es la capacidad de internos para la cual está habilitada la cárcel ..., y cuál es el acto administrativo que lo establece?* 2. *Se me certifique el número de internos que la cárcel ... ha tenido desde el 27 de enero de 2014 y hasta la fecha en que se me expedí dicha certificación. Esta información me deberá ser suministrada mes por mes*".

B. Con la contestación de la demanda, el INPEC allegó los siguientes medios de prueba:

1. Parte diario del 9 de agosto de 2016 (Fl.791 cuaderno 4)
2. Contrato de Fiducia Mercantil No. 363 de 2015, objeto: Celebrar un contrato de fiducia mercantil de administración y pagos de los recursos dispuestos por el fideicomitente en el fondo nacional de salud de las personas privadas de la libertad (Fl.792-805).

**Ref. Exp. No.** 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

**Medio de Control:** Acción de Grupo.

**Demandante:** Tarsicio José Gómez Arias y Otros

**Demandada:** Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

**Decisión:** **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

---

C. Con la contestación de la demanda, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC allego los siguientes medios de prueba:

1. "Contrato Administrativo de Gerencia Integral de Proyectos No. 274 de 2014 con el Fondo de Desarrollo de Proyectos de Cundinamarca FONDECUN", por valor de (\$38.821.798.019,26) M/CTE, incluyendo en los numerales 10 y 11, lo siguiente:
  - Mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física del área de sanidad del EPMSC Barranquilla, por un valor de \$381.751.305.
  - Mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física del área de sanidad del EC Barranquilla, por un valor de \$104.976.939.
2. Contrato 201 de 2014, cuyo objeto fue "Mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general para el establecimiento penitenciario y carcelario de Barranquilla (Atlántico) Justicia y Paz – La Modelo EC Barranquilla JYP". Por un valor de \$872.960.016, suscrito con Luis Francisco Pérez Correa.
3. Contrato 292 de 2014, cuyo objeto fue, "Mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general en el establecimiento penitenciario y carcelario EPMSCBA Barranquilla El Bosque", por un valor de \$392.613.643, suscrito con el consorcio Catamarán el Bosque.
4. Contrato 136 de 2015, cuyo objetivo fue, "Mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general en establecimiento penitenciario y carcelario a nivel nacional. (Grupo 6: EC JP Barranquilla (Modelo), ERE EC Sabanalarga)" por valor de \$811.665.406, suscrito con EDELBERTO RAMON LOZANO THOME.
5. Contrato 143 de 2015, cuyo objeto es Mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general en establecimientos penitenciarios y carcelarios a nivel nacional. (Grupo 7: EPMSC ERE PSM Barranquilla (El Bosque), EPMSC Cartagena), por valor de \$941.758.689, suscrito con Vanegas Ingenieros S.A.S.
6. Contrato 208 de 2015, cuyo objeto es "Interventoría técnica, administrativa y financiera para la ejecución de obras de mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general en establecimientos penitenciarios y carcelarios a nivel nacional. (Grupo 5: EPMSC ERE PSM Barranquilla (Modelo), ERE EC Sabanalarga), por valor de \$ 73.943.040, suscrito con Gustavo Palacios Rubiano.

**Ref. Exp. No.** 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

**Medio de Control:** Acción de Grupo.

**Demandante:** Tarsicio José Gómez Arias y Otros

**Demandada:** Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

**Decisión:** **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

---

7. Contrato 301 de 2015, cuyo objeto es interventoría técnica, administrativa y financiera para la ejecución de obras de mantenimiento, mejoramiento y conservación de la infraestructura física general en establecimientos penitenciarios y carcelarios a nivel nacional (segunda entrega). (Grupo 11: EC JP Barranquilla (El Bosque), EPMSC Cartagena), suscrito con el Consorcio GAP por valor de \$95.587.228.

D. De las decretadas y negadas por el director del proceso:

1. Ofíciase a la Defensoría del Pueblo Regional Atlántico, para que en el término de cinco (5) días siguientes a la notificación del presente auto, remita un informe con destino al proceso de la referencia, en los siguientes términos:
  - Sobre las actas de visita a los establecimientos carcelarios y penitenciarios Distrital Para Varones "El Bosque", Cárcel Nacional la Modelo de Barranquilla, Penitenciaria "El Bosque", Cárcel de Sabanalarga, Centro de Rehabilitación "El Buen Pastor" de Barranquilla dentro de los últimos 5 años; así como de las comisiones de seguimientos del Régimen penitenciario de las cárceles antes mencionadas para los años 2013, 2014, 2015.
  - De los requerimientos que haya efectuado tanto al alcalde del Distrito de Barranquilla y al gobernador del Departamento del Atlántico, así como a los directores de las cárceles Distrital Para Varones "El Bosque", Cárcel Nacional la Modelo de Barranquilla, Penitenciaria "El Bosque", Cárcel de Sabanalarga, Centro de Rehabilitación "El Buen Pastor" de Barranquilla en los últimos 5 años, relacionados con la situación de calamidad de los reclusos de los establecimientos anteriormente mencionados.
2. Ofíciase a la Defensoría del Pueblo en la ciudad de Bogotá, para que en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación del presente auto, remita con destino al proceso de la referencia lo siguiente:
  - DVD de las visitas de inspección llevadas a cabo en los establecimientos penitenciarios y carcelarios por la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria año 2013, que aparece mencionado en el oficio de fecha 24 de marzo del 2014 oficio 4030-164 remitido por el Defensor Delegado para la Política Criminal y Penitenciaria (C), doctor Luis Alfredo Castillo Granados al señor Defensor del Pueblo Regional Atlántico, doctor Milton Armando Gómez Cardoso.
  - Informe si se ha iniciado investigación disciplinaria, con el propósito de definir responsabilidades por parte de funcionarios públicos involucrados con faltas gravísimas ocurridos en la Cárcel Modelo de la Ciudad de Barranquilla el día

**Ref. Exp. No.** 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

**Medio de Control:** Acción de Grupo.

**Demandante:** Tarsicio José Gómez Arias y Otros

**Demandada:** Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

**Decisión:** **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

---

27 de enero del 2014 que dio como resultado la muerte de 17 reclusos y un sinnúmero de heridos.

3. Ofíciase a la Procuraduría General de la Nación, para que en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación del presente auto, remita a este despacho los siguientes documentos:
  - Proceso preventivo No. IUS-4653 de 2013, anexo No. 1, Establecimiento Carcelario de Barranquilla Pabellón de Justicia y Paz "La Modelo" de la Procuraduría General de la Nación.
  - Proceso preventivo No. IU IUS-4653 de 2013, anexo No. 2, Establecimientos Penitenciario y Carcelario El Bosque, de la Procuraduría General de la Nación.
  - Informe al Congreso - Delegada de Políticas Públicas, de fecha 14 de febrero de 2014, enviada por la Defensoría del Pueblo Regional Atlántico.
4. Ofíciase a la Secretaría de esta Corporación, para que en el término de cinco (5) días, remita con destino a este proceso copia autentica del proceso del medio de control Acción Popular identificado con radicación 2015-00113, en que aparece como parte accionante la Defensoría del Pueblo Regional Atlántico y accionados los mismos de esta acción de grupo.
5. Ofíciase al Juzgado 13 Civil del Circuito de Barranquilla para que en el término de cinco (5) días remita con destino a este proceso copia autentica del fallo proferido en la acción de tutela identificada con radicación 00017-2016, presentada por la Defensoría del Pueblo Regional Atlántico contra los aquí accionados, así como de la decisión de segunda instancia en caso de haberse surtido.
6. Ofíciase a la Fiscalía General de la Nación, ubicada en la Diagonal 22B N° 52-01 (Ciudad Salitre) de Bogotá D.C, para que en el término de cinco (5) días informe si ha iniciado investigación penal contra funcionarios públicos comprometidos en los hechos de la cárcel modelo que dieron lugar a la muerte de 17 reclusos e innumerables heridos.
7. **Inspección Judicial.** Teniendo en cuenta que la inspección judicial que se solicita en las diferentes cárceles que se encuentran dentro del territorio del Departamento del Atlántico, se hace con el fin de observar directamente el estado de las cárceles y de establecer el número de internos mes por mes se encontraban y/o encuentran reclusos desde los dos años anteriores a la presentación de esta demanda, consideramos que de las pruebas obrantes en el proceso así como de las decretadas precedentemente, es posible establecer el estado actual de las cárceles, así como el número de internos en los últimos dos

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

---

(2) años, razón por la cual, la misma fue denegada; además, establecer en los libros y sistemas de cada una de esas cárceles el nombre y apellido de todos los reclusos en los dos años anteriores a la presentación de esta demanda, es posible a través de otro medio probatorio más eficaz.

8. **Dictamen Pericial.** La parte actora solicita se decreten las siguientes pruebas periciales:

**Perito Psicólogo**, para que dé conocimiento sobre las consecuencias psicológicas del trastorno de stress postraumático complejo, como las depresiones y el sentimiento de desamparo al no poder solucionar su situación.

**Perito Sociólogo**, para que dé conocimiento sobre el impacto social y cultural que sufre una comunidad que enfrenta una situación como la que les ha correspondido vivir a los reclusos de las cárceles que se encuentran dentro del territorio del Departamento del Atlántico.

**Perito Médico especialista en epidemiología**, para que dé conocimiento sobre el brote de epidemias que trae una tragedia de esta naturaleza y las consecuencias para la comunidad de reclusos en estado de hacinamiento.

Sobre el particular, es menester señalar que la presente acción se inició por un grupo plural determinado de personas, las cuales buscan que los perjuicios causados a cada uno de los integrantes del grupo, y que debieron ser generados por las mismas causas, les sean resarcidos. En este orden de ideas, se observa que la prueba pericial solicitada no indica a quien o quienes va dirigida, a fin de establecer la afectación individual de cada miembro lo cual lógicamente, de ser demostrado, permitirá graduar de forma particular el quantum de reparación. En este orden de ideas, la prueba solicitada en los términos señalados por el actor fue denegada.

9. **Testimonial.** Cítese y hágase comparecer a los siguientes señores, los cuales pueden ser citados en la Carrera 54 No. 55-39, oficina 208, Barranquilla: Milton Armando Gómez Cardoso, Alfredo Tapia, Alfonso Rafael Tapia Salcedo y Carlos Altamar.

Lo anterior, con el fin de establecer con estos ciudadanos, por conocimiento directo, el estado de hacinamiento y los perjuicios que sufrieron ellos y sus familiares.

10. Dicha diligencia se llevó a cabo el día jueves catorce (14) de marzo de 2019, a partir de las nueve (9) de la mañana, diligencia a la cual solo asistieron los señores Milton Armando Gómez Cardoso, Alfredo Tapia, Alfonso Rafael Tapia

**Ref. Exp. No.** 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

**Medio de Control:** Acción de Grupo.

**Demandante:** Tarsicio José Gómez Arias y Otros

**Demandada:** Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

**Decisión:** **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

---

Salcedo; en cuanto al testimonio del señor Carlos Altamar, la parte actora desistió del mismo.

11. Ofíciase Al Secretario del Interior del Departamento del Atlántico, doctor Guillermo Polo, para que en el término de cinco (5) días siguientes a la notificación del presente auto, remita los siguientes oficios:

- Oficio N° 20150600011391 de 06-07-2015 suscrito por el señor subsecretario de participación ciudadana Dr. Edgardo Mendoza Ortega.
- Copia de oficio N° 20150600011361 de 03-07-2015 suscrito por la Dra. Darling Isaziga, Secretaria de Gobierno Departamental.
- Copia de Acta N° 089 de 31-08-2015, que hace constar la capacitación dentro del proyecto de brigadas jurídicas realizadas por contratistas de la gobernación.

12. Ofíciase al Juzgado Primero Administrativo para que en el término de cinco (5) días, certifique los nombres de los demandantes, demandados, pretensiones y hechos que se fundamentan estas, sobre la acción de reparación directa con radicado 2015-00324-00.

13. Ofíciase al Juzgado Segundo Administrativo para que en el término de cinco (5) días, certifique los nombres de los demandantes, demandados, pretensiones y hechos en que se fundamentan estas, sobre la acción de reparación directa con radicado 2015-00388-00; 2015-00214-00.

14. Ofíciase al Juzgado Tercero Administrativo para que en el término de cinco (5) días, certifique los nombres de los demandantes, demandados, pretensiones y hechos en que se fundamentan estas, sobre la acción de reparación directa con radicado 2014-00504-00; 2015-00214-00.

15. Ofíciase al Juzgado Cuarto Administrativo para que en el término de cinco (5) días, certifique los nombres de los demandantes, demandados, pretensiones y hechos en que se fundamentan estas, sobre la acción de reparación directa con radicado 2014-00263-00; 2015-00313-00.

16. Ofíciase al Juzgado Quinto Administrativo para que en el término de cinco (5) días, certifique los nombres de los demandantes, demandados, pretensiones y hechos en que se fundamentan estas, sobre la acción de reparación directa con radicado 2014-00358-00.

17. Ofíciase al Juzgado Octavo Administrativo para que en el término de cinco (5) días, certifique los nombres de los demandantes, demandados, pretensiones y

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

hechos en que se fundamentan estas, sobre la acción de reparación directa con radicado 2016-00110-00.

18. Ofíciase al Juzgado Noveno Administrativo para que en el término de cinco (5) días, certifique los nombres de los demandantes, demandados, pretensiones y hechos en que se fundamentan estas, sobre la acción de reparación directa con radicado 2014-00457-00.

19. Ofíciase al Juzgado Décimo Administrativo para que en el término de cinco (5) días, certifique los nombres de los demandantes, demandados, pretensiones y hechos en que se fundamentan estas, sobre la acción de reparación directa con radicado 2014-00362-00; 2014-00140-00; 2014-00411-00; 2016-00108-00; 2015-00311-00.

20. Ofíciase al Consejo de Estado para que en el término de cinco (5) días, certifique los nombres de los demandantes, demandados, pretensiones y hechos en que se fundamentan estas, sobre la acción de reparación directa con radicado 2014-01573-00

## **5.8.- Análisis de verificación de los requisitos configurativos de la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado.**

### **5.8.1.- Los daños reclamados.**

**5.8.1.1.- Con excepción del daño a los bienes y derechos constitucional y convencionalmente protegidos, los demás daños no fueron acreditados por la parte actora.** Examinado el expediente, la Sala evidencia que salvo por el daño a los bienes y derechos constitucional y convencionalmente protegidos *–los cuales se abordarán más adelante–*, los demás daños reclamados en la demanda<sup>50</sup> no se encuentran acreditados debidamente a través de la prueba documental<sup>51</sup> o testimonial que obra en el expediente.

En efecto, dado que se trata de daños individuales, se echa de menos i) la debida identificación de alguno(a)s interno(a)s mencionados en los testimonios<sup>52</sup> que fueron practicados en el proceso, puesto que no existe certeza de a que establecimiento carcelario se refieren, teniendo en cuenta que en el libelo incoatorio se refieren a los establecimientos penitenciarios cárcel **Distrital para Varones "El Bosque", Cárcel**

<sup>50</sup> i) ... el pago de la indemnización colectiva arriba señalada que comprenda **el daño emergente y lucro cesante** del conjunto de personas que reúnen las condiciones uniformes; ii) ... el pago de la indemnización colectiva arriba señalada por concepto de **perjuicios morales** del conjunto de personas que reúnan las condiciones uniformes, al igual que a sus esposos (as), hijos, padres y hermanos; y, iii) ... el pago por concepto de **daño excepcional, como consecuencia de enfermedades que por el hacinamiento sufrieron muchos de los reclusos, como también por la falta de atención médica de que fueron objeto cada uno de los afectados que reúnen las condiciones uniformes...**"

<sup>51</sup> Según se indicará más adelante, la prueba documental contenida en las respuestas a oficios decretados únicamente permite corroborar el hecho notorio del hacinamiento en el establecimiento.

<sup>52</sup> Se practicaron los siguientes testimonios el día jueves catorce (14) de marzo de 2019, a partir de las nueve (9) de la mañana: el de los señores Milton Armando Gómez Cardoso, Alfredo Tapia y Alfonso Rafael Tapia Salcedo; en cuanto al testimonio del señor Carlos Altamar, la parte actora desistió del mismo.

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

**Nacional La Modelo de Barranquilla, Penitenciaria El Bosque, Cárcel de Sabanalarga, Centro de Rehabilitación "El Buen Pastor" de Barranquilla;** ii) la condición médica y/o síquica en la que ingresaron a dicho establecimiento, y iii) la afectación a la salud a través de la respectiva historia clínica o de otro(s) documento(s) que permita(n) corroborarlo.

Cabe advertir que, en su momento, la parte actora buscó acreditar todos los daños reclamados a través de la solicitud de varias pruebas periciales<sup>53</sup>, las cuales fueron negadas por esta Corporación<sup>54</sup>. La anterior decisión fue recurrida por la parte actora, recurso que fue decidido por esta Corporación en auto de 18 de marzo de 2019 (fls. 1012 – 1014), en los siguientes términos:

*"...En cuanto a los dictámenes periciales, el apoderado de la parte actora insiste en señalar que no es necesario individualizar a los sujetos que serán objeto de dichas pruebas, pues, el peritaje Psicólogo va dirigido a establecer la situación general que padecieron todos los reclusos que ingresaron a los centros de reclusión del departamento del Atlántico, en los dos años anteriores a la presentación de la demanda, como consecuencia del estado en que durante ese tiempo permanecieron por culpa atribuible a los demandados; en cuanto al perito sociólogo y el dictamen del perito médico epidemiológico, señala que lo que se busca es ilustrar al despacho sobre el impacto social y cultural que los reclusos han soportado, y sobre los brotes de epidemias que trae una tragedia de esta naturaleza y las consecuencias para la comunidad de los reclusos de soportar el estado de hacinamiento en que han estado y aún se encuentran.*

*Sobre el particular, el Despacho se permite ratificar que la presente acción se inició por un grupo plural determinado de personas, las cuales buscan que los perjuicios causados a cada uno de los integrantes del grupo, y que debieron ser generados por las mismas causas, les sean resarcidos; por lo tanto, si la prueba solicitada no indica a quien o quienes va dirigida, sería imposible establecer la afectación individual de cada miembro del grupo, lo cual, impediría graduar de forma*

<sup>53</sup> En la demanda, la parte actora solicitó la prueba pericial en los siguientes términos (se transcribe de forma literal, incluidos los eventuales errores):

"a. Prueba pericial con relación al daño a la salud.

"(...)

"b. Prueba pericial con relación al daño moral, daño a la vida de relación y pérdida de oportunidad."(...)

"c. Prueba pericial con relación al perjuicio por lesión a los bienes jurídicos constitucionales y derechos humanos.

"(...)

"d. Prueba pericial con relación al daño emergente por la no entrega de los elementos de aseo personales y de los baños.

"(...)

"e. Prueba pericial para determinar el monto de los diferentes perjuicios autónomos solicitados.

"(...) (subrayado del texto).

<sup>54</sup> En el auto de decreto de pruebas de 11 de enero de 2019 visible a folios 959 a 964 del expediente, frente a la pericial pedida por la parte actora, el Tribunal Administrativo del Atlántico indicó (se transcribe de forma literal, incluidos los eventuales errores):

"(...) Sobre el particular, es menester señalar que la presente acción se inició por un grupo plural determinado de personas, las cuales buscan que los perjuicios causados a cada uno de los integrantes del grupo, y que debieron ser generados por las mismas causas, les sean resarcidos. En este orden de ideas, se observa que la prueba pericial solicitada no indica a quien o quienes va dirigida, a fin de establecer la afectación individual de cada miembro lo cual lógicamente, de ser demostrado, permitirá graduar de forma particular el quantum de reparación. En este orden de ideas, la prueba solicitada en los términos señalados por el actor será denegada."

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

*particular el quantum de reparación. En este orden de ideas, la prueba solicitada en los términos señalados por el actor será denegada.*

*Que el juez tenga una idea general de las causas y efectos del daño causado, es posible a través de los medios de convicción que ya se encuentran ordenados en el proceso y que se irán recaudando en el respectivo periodo probatorio.*

*Se le recuerda al actor, que en lo que corresponde a las características de la acción de grupo, la H. Corte Constitucional ha destacado en diferentes fallos las siguientes: "i) No involucran derechos colectivos. El elemento común es la causa del daño y el interés cuya lesión debe ser reparada, que es lo que justifica una actuación judicial conjunta de los afectados; ii) En principio, por tratarse de intereses individuales privados o particulares, los criterios de regulación deben ser los ordinarios; iii) Los mecanismos de formación del grupo y la manera de hacer efectiva la reparación a cada uno de sus miembros sí deben ser regulados de manera especial, con fundamento en la norma constitucional, atendiendo a las razones de economía procesal que inspiran su consagración en ese nivel."<sup>55</sup>*

*Conforme a lo anterior, la acción de grupo se constituye en: (i) **Una acción indemnizatoria**, por cuanto tiene por objeto la reparación de los daños ocasionados por la vulneración de derechos de carácter subjetivo susceptibles de valoración patrimonial; y (ii) en una acción de carácter principal, que procede a pesar de la existencia de otros medios de defensa judicial **para obtener la reparación del daño sufrido**, pues precisamente el artículo 88 de la Constitución y la Ley 472 de 1998 señalan que la misma puede instaurarse "sin perjuicio de la acción individual que corresponda por la indemnización de perjuicios".*

*En punto al objeto de las acciones de grupo, la Corte Constitucional ha abordado el tema a partir de la distinción constitucional entre éstas y las acciones populares, haciendo "énfasis en el carácter reparatorio de las acciones de grupo, **a partir de la constatación de un daño ocasionado**, ya sea sobre intereses particulares o colectivos, **pero cuyos efectos se radican en las personas individualmente consideradas**"<sup>56</sup>*  
17 Sentencia C-569 de 2004

*En estos términos, no se repondrá el auto, en lo que respecta a la negativa de la práctica de los dictámenes periciales en las especialidades i) Perito Psicólogo, ii) Perito Sociólogo, y, iii) Perito Médico especialista en epidemiología, de conformidad con lo expuesto en precedencia..."*

No puede concluirse, como lo hace la parte actora, que por el hecho de que se trate del medio de control para la reparación de los perjuicios causados a un grupo, regulado en

<sup>55</sup> Sentencia C-215 de abril 14 de 1999.

<sup>56</sup> Sentencia C-569 de 2004.

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

los artículos 145 del CPACA y 46 a 69 de la Ley 472 de 1998, exista un régimen probatorio permisivo en relación con la acreditación de los daños individuales de quienes hacen parte del grupo.

En este punto es menester precisar que tratar de probar todos los daños reclamados de forma colectiva y no individualmente, implica una confusión de los daños colectivos (supraindividuales), propios del medio de control para la protección de los derechos e intereses colectivos y que está regulado en los artículos 144 del CPACA y 2 a 45 de la Ley 472 de 1998, con los daños individuales característicos del medio de control para la reparación de los perjuicios causados a un grupo. Teniendo en cuenta su contenido material, son los primeros<sup>57</sup>, no los últimos, los que tienen incidencia frente a los miembros de la sociedad sin distinciones, de allí que la acreditación del daño colectivo por parte de determinado(s) actor(es) popular(es) permita deducir el menoscabo respecto de toda la colectividad.

La Sala no desconoce que las condiciones de hacinamiento pueden resultar propicias para la causación y exacerbación en la población reclusa de daños individuales esencialmente inmateriales<sup>58</sup>, pero no por ese motivo hay lugar a pretextar la absoluta falta de prueba, con mayor razón cuando se trata de acciones de carácter indemnizatorio.

Así las cosas, siendo las pretensiones del presente medio de control constitucional netamente reparatorias, están orientadas a obtener la indemnización de los perjuicios individuales que sufrieron los integrantes del grupo como consecuencia de los perjuicios *"...ocasionados a los reclusos de las cárcel **Distrital para Varones "El Bosque", Cárcel Nacional La Modelo de Barranquilla, Penitenciaria El Bosque, Cárcel de Sabanalarga, Centro de Rehabilitación "El Buen Pastor" de Barranquilla** por falla en el servicio, así como a sus esposas e hijos, padres y hermanos, al haber tenido que sufrir un estado de postración, necesidades físicas, falta de atención médica, problemas de hacinamiento, sanitarios, enfermedades de todo tipo, prevenibles, por la ineficacia del estado colombiano, estando constitucional y legalmente obligado a velar por la vida, honra y bienes de todos los ciudadanos de este país. Por haber permitido que estos ciudadanos llegasen a vivir peor que los animales, por los daños antijurídicos causados por la omisión de estas entidades al no haber desarrollado las medidas administrativas*

<sup>57</sup> No sobra recordar que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, mientras no se haya producido su reconocimiento legal, no puede considerarse que un interés determinado, así tenga carácter general, revista la naturaleza de colectivo, razón por la cual la primera condición para que puedan predicarse daños respecto de derechos colectivos estriba en que estos, reuniendo las características propias del interés colectivo, estén reconocidos como tales por la Constitución Política, las leyes o los tratados internacionales. Sección Tercera. Fallos de 29 de junio de 2000 [Radicado AP-001]. MP. Alier Eduardo Hernández Enríquez; y 15 de julio de 2004 [Radicado 25000-23-26-000-2002-01834-01(AP)]. MP. Germán Rodríguez Villamizar.

<sup>58</sup> De acuerdo con la CIDH, si las condiciones de vida material no satisfacen ciertos estándares mínimos, pueden afectar la "salud mental" de las personas reclusas y, de esta forma, provocar responsabilidad internacional del Estado por afectación a la integridad psíquica de las personas. CIDH. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Caso "Instituto de Reeducación del Menor" Vs. Paraguay. En similar sentido, la Corte Constitucional reconoció en la sentencia T-762/15 [MP. Gloria Stella Ortiz Delgado] que el alto hacinamiento "(...) se traduce en situaciones de ingobernabilidad y violencia que muchas veces atentan contra la vida y la integridad de los presos; propicia la propagación de enfermedades y epidemias que afectan la salubridad pública y la salud de los reclusos; y desdibuja cualquier pretensión resocializadora y de redención o sustitución de la pena que un condenado pueda tener".

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

*suficientes y oportunas con el propósito de garantizar a todos los reclusos de estas cárceles un trato digno, violando todos sus derechos fundamentales a la salud, resocialización, dignidad humana..."*

Por lo tanto, la indemnización que reclaman los demandantes se deriva de perjuicios de naturaleza individual y no colectiva, en relación con lo cual no existe ninguna objeción<sup>59</sup>. A este respecto, es claro que la reparación de perjuicios que se reclama a través de la acción de grupo puede derivarse de la vulneración de derechos de cualquier naturaleza y no necesariamente de derechos colectivos<sup>60</sup>.

Para que prosperen las pretensiones indemnizatorias, deben ser demostrados por los demandantes los elementos que configuran la responsabilidad extracontractual del Estado, esto es, la acción u omisión generadora del daño; el daño; y el nexo causal entre éste y aquéllas; en relación con el daño es de anotar que si el objeto de la acción es obtener la indemnización de los perjuicios ocasionados al grupo, el mismo debe aparecer plenamente demostrado en el proceso, porque, en caso contrario, el sentenciador no podrá ordenar su reparación.

Vale decir que, como se trata de una acción indemnizatoria, existen puntos de identidad entre esta acción y la de reparación directa, en tanto ambas se tramitan a través de procesos diseñados para que a lo largo de los mismos se discuta y demuestre la existencia de los elementos que estructuran la responsabilidad, esto es, la calidad que se predica de los miembros del grupo afectado y en cuya condición reclaman indemnización; la existencia del daño; su antijuridicidad; su proveniencia de una causa común y, por último, su imputabilidad al demandado, lo cual no demostró la parte actora en el asunto sub examine, lo que lleva a negar el mérito de las pretensiones.

**5.8.1.2.- El hecho notorio del ECI en el Sistema Penitenciario y Carcelario del país que acredita el daño a algunos de los bienes y derechos constitucional y convencionalmente protegidos invocados en la demanda.** El ECI reiterado en el Sistema Penitenciario y Carcelario por la sentencia T-762 de 2015 *–que tuvo origen en la situación de 16 centros de reclusión del país–*, además de que constituye un hecho notorio, por sí mismo, acredita la vulneración de la dignidad humana de los internos de los establecimientos de reclusión cárcel Distrital para Varones "El Bosque", Cárcel

<sup>59</sup> La Corte Constitucional señaló que si bien la acción de grupo es procesalmente colectiva y se indemniza al individuo en tanto que es un miembro de un grupo, las reparaciones son individualizables y divisibles, por cuanto el daño es subjetivo: "Estas acciones, tienen como propósito garantizar la reparación de los daños ocasionados a *"un número plural de personas"*. Esto significa que el propósito de esta acción *"es el de obtener la reparación por un daño subjetivo, individualmente considerado, causado por la acción o la omisión de una autoridad pública o de los particulares"*. Por consiguiente, la acción de grupo pretende reparar el daño ocasionado a unas personas que hacen parte de un grupo, en la medida en que todas esas personas fueron afectadas por un daño originado en circunstancias comunes, que ameritan un tratamiento procesal unitario. La determinación de la responsabilidad es entonces tramitada colectivamente pero las reparaciones concretas son en principio individualizadas, puesto que se ampara el daño subjetivo de cada miembro del grupo". Sentencia de la Corte Constitucional C-569 de 2004.

<sup>60</sup> En la sentencia C-1062 de 2000, la Corte Constitucional declaró exequible la expresión "derivados de la vulneración de derechos e intereses colectivos" contenida en el artículo 55 de la Ley 472 de 1998 "en el entendido de que con su interpretación y aplicación no se excluyan los demás derechos subjetivos de origen constitucional o legal, cualquiera que sea su naturaleza, como derechos igualmente amparables por las acciones de clase o de grupo".

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

Nacional La Modelo de Barranquilla, Penitenciaria El Bosque, Cárcel de Sabanalarga, Centro de Rehabilitación "El Buen Pastor" de Barranquilla, que constituye un bien y derecho constitucional y convencionalmente protegido.

En relación con lo primero, se trata de un hecho notorio en nuestro país, puesto que desde 1998 la Corte Constitucional ha declarado la existencia de un ECI en "las prisiones" y en "el sistema penitenciario y carcelario" a través de la sentencia T-153 de 1998 en el primer caso y de las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015 en el segundo caso, reconocimiento que por sus dimensiones y repercusiones sociales son suficientemente conocidas por gran parte del común de las personas con una mediana cultura en nuestro país<sup>61</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, las pruebas aportadas al proceso también permiten corroborar las condiciones de hacinamiento en los establecimientos de reclusión cárcel Distrital para Varones "El Bosque", Cárcel Nacional La Modelo de Barranquilla, Penitenciaria El Bosque, Cárcel de Sabanalarga, Centro de Rehabilitación "El Buen Pastor" de Barranquilla, específicamente el reconocimiento de dicha situación para el 2018, por parte de la Sección Primera del H. Consejo de Estado<sup>62</sup> en providencia de 18 de mayo de 2018, la cual citamos *in extenso*, mediante la cual modificó la providencia proferida el 8 de junio de 2016, por el Tribunal Administrativo del Atlántico - Sala de Decisión Oral A, en los siguientes términos:

"(...)

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

*La Sala estima que aunque las órdenes dadas por la Corte Constitucional en consonancia con las medidas tomadas por el Gobierno Nacional a través de los documentos CONPES permitirán dar solución a la problemática carcelaria del país tanto a mediano como a largo plazo, incluida la situación del Departamento del Atlántico, ello no obsta para que también por la vía de la acción popular se*

<sup>61</sup> Sección Tercera. Subsección A. Fallo de 14 de septiembre de 2016 [Radicado 25000-23-26-000-2001-01825-02(34349)]. MP. Hernán Andrade Rincón: "En cuanto tiene que ver con el concepto de 'hecho notorio', la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que 'el hecho notorio además de ser cierto, es público, y sabido del juez y del común de las personas que tienen una cultura media. Y según las voces del artículo 177 del C. de P.C. el hecho notorio no requiere prueba; basta que se conozca que un hecho tiene determinadas dimensiones y repercusiones suficientemente conocidas por gran parte del común de las personas que tiene una mediana cultura, para que sea notorio'. Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 27 de noviembre de 1995, Exp. 8045, C.P. Diego Younes Moreno. En idéntica dirección, el profesor HERNANDO DEVIS ECHANDÍA existe notoriedad de un determinado hecho y por lo tanto se debe eximir de prueba a aquél hecho 'cuando en un medio social donde existe o tuvo ocurrencia y en el momento de su apreciación por el juez, sea conocido generalmente por las personas de cultura media en la rama del ser humano a que corresponda, siempre que el juez pueda conocer esa general o especial divulgación de la certeza del hecho, en forma de que no le deje dudas sobre su existencia presente o pasada' En HERNANDO DEVIS ECHANDÍA, 'Teoría General de la Prueba Judicial', T. I, Ed. Víctor de Zabalía, Buenos Aires, 1970, p. 231".

<sup>62</sup> Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo - Sección Primera, Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ, Bogotá, D.C., dieciocho (18) de mayo de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 08001-23-31-005-2015-00249-02(AP). Actor: DEFENSORÍA DEL PUEBLO- REGIONAL ATLÁNTICO. Demandado: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO-INPEC, UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS- USPEC, CAPRECOM EPSS EN LIQUIDACIÓN, DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO Y DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA.

**Ref. Exp. No.** 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

**Medio de Control:** Acción de Grupo.

**Demandante:** Tarsicio José Gómez Arias y Otros

**Demandada:** Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

**Decisión:** NIÉGASE las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

*profieran órdenes específicas para que se protejan los derechos colectivos de la población reclusa en el **EC JP BARRANQUILLA "MODELO"**, el **EPMSC ERE BARRANQUILLA "EL BOSQUE"** y el **EC ERE SABANALARGA**, máxime cuando de las pruebas allegadas con ocasión del auto para mejor proveer se establece que aún subsisten las condiciones que originaron el inicio de esta acción y que dichas órdenes no contradicen ni van en contravía de lo dispuesto por la Corte Constitucional.*

*No sobra destacar que la Sala en casos anteriores se ha referido a esta temática,<sup>63</sup> concluyendo que la situación no se enmarca dentro de lo ordenado por la Corte Constitucional, por lo que han sido proferidas órdenes de protección frente a los derechos colectivos involucrados, así:<sup>64</sup>*

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

<sup>63</sup> Verbigracia en la sentencia del 27 de octubre de 2017. Expedientes radicación números: 73001-23-33-000-2013-00072-01 y 73001-23-33-006-2014-00197-00(AP). M.P. María Elizabeth García González, se ampararon los derechos colectivos de un ambiente sano, de acceso a la seguridad y salubridad pública y al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna para los reclusos del bloque 2 en el Complejo Carcelario y Penitenciario de Ibagué Coiba.

<sup>64</sup> Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Primera- Sentencia del 15 de diciembre de 2016. Expediente radicación nro. 63001-23-33-000-2015-00084-01(AP). M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés (E).

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: NIÉGASE las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

---

*está incluido el que es objeto de la presente acción popular.*

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

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

*(...)*

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

*En consecuencia, las órdenes aquí proferidas no resultan contradictorias con lo dispuesto por la Corte Constitucional y por el contrario son necesarias para solventar las necesidades particulares y específicas de los establecimientos penitenciarios y carcelarios EPMSCB EL BOSQUE, EC Y JP MODELO y ERE SABANALARGA, ubicados en el Departamento del Atlántico.*

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

*-) Mediante oficio OFI 18-0004007- DPCP3200 del 13 de febrero de 2018, la Directora de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho allegó al proceso el informe titulado: "Diagnóstico del Estado del Sistema Penitenciario y Carcelario en el Departamento del Atlántico" elaborado por el*

**Ref. Exp. No.** 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

**Medio de Control:** Acción de Grupo.

**Demandante:** Tarsicio José Gómez Arias y Otros

**Demandada:** Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

**Decisión:** NIÉGASE las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

---

*Observatorio de Política Criminal del Ministerio de Justicia y del Derecho, en el cual se establece:*<sup>65</sup>

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

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

*El Departamento del Atlántico cuenta con tres establecimientos carcelarios a cargo del Inpec y dos distritales, de estos cinco establecimientos cuatro se encuentran ubicados en la zona metropolitana de Barranquilla y el tercero en Sabanalarga Atlántico. Estos establecimientos son de primera generación, es decir que fueron construidos entre 1611 e inicios de los años 90 (Inpec, 2017). Estos cuentan en total con una capacidad para 1435 PPL, y a la fecha su población llega a 3255 personas, distribuidas entre 1835 (56%) sindicados y 1356 (42%) condenados, al momento del reporte un 2% se encuentra en proceso de actualización.*

*Los tres establecimientos a cargo del INPEC hacen parte de la Regional Norte, la cual está constituida por 8 departamentos, donde se ubican 15 establecimientos, en 13 municipios de la región. De estos establecimientos 14 son de primera generación, contando con capacidad para 6103 personas privadas de libertad y uno de segunda generación con capacidad para 1632 PPL. Aspecto que denota la precariedad de la infraestructura penitenciaria en la región y el departamento del Atlántico, especialmente si se considera que en otras regionales ya se cuenta con establecimientos de tercer y cuarta generación; pero quizá el mayor aporte es de tipo histórico, ya que a pesar de*

---

<sup>65</sup> Folios 1313 a 1314 cuaderno nro. 3

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: NIÉGASE las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo puesto en la parte motiva del presente proveído.

---

*las recientes inversiones en materia de infraestructura, el departamento y la región no cuentan a la actualidad con establecimientos nuevos, pese a los índices de hacinamiento (Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional) del país (Inpec, 2017)*

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

#### **EMPS ERE PSM BARRANQUILLA**

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

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

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

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

#### **ERE EC SABANALARGA**

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

*(...)*

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

**Ref. Exp. No.** 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

**Medio de Control:** Acción de Grupo.

**Demandante:** Tarsicio José Gómez Arias y Otros

**Demandada:** Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

**Decisión:** NIÉGASE las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

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

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

*(se resalta)*

*Así mismo, la Directora de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia remitió el "Convenio Marco de Cooperación nro. 452 del 29 de septiembre de 2017", suscrito entre la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), el Departamento del Atlántico y el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla", el cual tiene por objeto:<sup>66</sup>*

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

*En dicho convenio se asumieron los siguientes compromisos por parte de las entidades citadas:<sup>67</sup>*

*"[...] CLÁUSULA TERCERA.- COMPROMISOS DEL MINISTERIO: En desarrollo del objeto del presente convenio, EL MINISTERIO contrae los siguientes*

<sup>66</sup> Folio 1318 cuaderno 3 <sup>66</sup>

<sup>67</sup> Folios 1315 a 1316 cuaderno 3

**Ref. Exp. No.** 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

**Medio de Control:** Acción de Grupo.

**Demandante:** Tarsicio José Gómez Arias y Otros

**Demandada:** Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

**Decisión:** NIÉGASE las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

---

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

(...)

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

**Ref. Exp. No.** 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

**Medio de Control:** Acción de Grupo.

**Demandante:** Tarsicio José Gómez Arias y Otros

**Demandada:** Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

**Decisión:** NIÉGASE las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

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

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

*CLÁUSULA SEXTA.- COMPROMISOS DE LA GOBERNACIÓN DEL ATLÁNTICO: En desarrollo del objeto del presente Convenio, EL DEPARTAMENTO contrae los siguientes compromisos: a) Cumplir con el objeto del convenio en el tiempo y forma establecida, en el marco de sus competencias; b) Participar en el diseño de un plan conjunto de trabajo para la descongestión de los centros penitenciarios del departamento Atlántico, con las entidades participantes para la debida ejecución del convenio, mediante el levantamiento de un Plan Operativo, el cual hará parte integral del presente convenio; c) Responder por*

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: NIÉGASE las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

---

*la seguridad y el debido manejo de documentos e información de las partes; d) Disponer del personal para el cumplimiento convenio; e) La Gobernación designará un líder responsable por la coordinación, implementación y seguimiento de todas las actividades definidas en este acuerdo y en el Plan de Trabajo; f) La Gobernación formulará y gestionará los proyectos de financiación y cofinanciación ante las autoridades competentes, en conjunto con el Distrito de Barranquilla; g) Una vez construidos los establecimientos, concertar entre las partes del presente convenio los responsables de los servicios asociados para con las personas privadas de la libertad reclusas en estos lugares, incluyendo la titularidad de estos establecimientos y sus predios; h) Realizar los aportes a que hubiere lugar para la ejecución del proyecto de conformidad con los contratos derivados del presente convenio marco; i) Las demás que sean establecidas en el contrato específico para el desarrollo del presente convenio.*

(...)

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

*(se destaca)*

*-) De igual manera, el Secretario Jurídico de la Gobernación del Atlántico por*

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: NIÉGASE las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

---

*memorial radicado el 5 de marzo de 2018, envió con destino al proceso el informe: "Ejecución de Penas y el Sistema Carcelario y Penitenciario en Atlántico" en donde indicó:<sup>68</sup>*

*"[...] 1.2. Sistema penitenciario:*

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

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

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

*Es así como, a nivel general, en el sistema carcelario y penitenciario en el departamento del Atlántico predomina una característica de la población intramural, que consiste en las proporciones de Sindicados y Condenados que conforman el total de la población de internos de los centros Carcelarios y Penitenciarios, en la que los Sindicados representan la mayoría. El centro en donde más se presenta esta situación es el ubicado en el municipio de Sabanalarga con un 85% de la población de internos correspondiente a Sindicados, sigue la cárcel Modelo de Barranquilla con un 70% y la cárcel El*

---

<sup>68</sup> Folio 1333 a 1336 cuaderno nro.3

**Ref. Exp. No.** 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

**Medio de Control:** Acción de Grupo.

**Demandante:** Tarsicio José Gómez Arias y Otros

**Demandada:** Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

**Decisión:** NIÉGASE las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

*Bosque, siendo esta la única en la que el porcentaje de Sindicados es menor que la de condenados, con un 45%. En cuanto al sistema en general, como se observa en el gráfico, el 56% del total de internos corresponde a Sindicados y el 44% restante a Condenados.*

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

*(Se resalta)*

*-) El 13 de marzo de 2018 el apoderado de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC- remitió el oficio nro. 2018 – 003021 del 8 de marzo de 2018 suscrito por la subdirectora de Construcción y Conservación de la USPEC, en el cual informó:<sup>69</sup>*

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

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

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

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

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

<sup>69</sup> Folios 1372 a 1373 del cuaderno 3

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: NIÉGASE las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

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

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

- ✓ MANTENIMIENTO ELÉCTRICO
- ✓ CAMBIO DE PISOS POR PISOS ANTIDESLIZANTES
- ✓ REVESTIMIENTO PLÁSTICO PARA MUROS Y TECHOS CON PINTURA TIPO KERAPASTA
- ✓ ADECUACIÓN DE MEDIAS CAÑAS VERTICALES Y HORIZONTALES
- ✓ REMPLAZO DE TUBERÍA HIDROSANITARIA
- ✓ REMPLAZO DE APARATOS SANITARIOS Y ENCHAPES DE BAÑOS
- ✓ REMPLAZO DE MESONES Y LAVAMANOS
- ✓ REMPLAZO DE CIELO RASO EN DRY WALL
- ✓ ADECUACIÓN DE UN ÁREA APROXIMADA DE 27M2 PARA AMPLIAR EL ÁREA DE SANIDAD EXISTENTE, UTILIZANDO ESPACIOS CONEXOS A ESTA

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

(...)

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

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

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

Sin embargo, y teniendo en cuenta que el predio no es de propiedad del INPEC, la USPEC, aunque realiza el mantenimiento para la conservación de las instalaciones,

**Ref. Exp. No.** 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

**Medio de Control:** Acción de Grupo.

**Demandante:** Tarsicio José Gómez Arias y Otros

**Demandada:** Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

**Decisión:** NIÉGASE las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

*no es la entidad pertinente para realizar ampliaciones al interior del lote, por tal motivo, ésta entidad junto con el Ministerio de Justicia y del Derecho, ha estado en conversación con la Gobernación del Atlántico y la Alcaldía de Barranquilla, quienes tienen un proyecto de ampliación dentro del terreno del EPMSC ERE Barranquilla (El Bosque), así como la construcción de un nuevo establecimiento en algún municipio del Departamento del Atlántico, el cual aún no se ha definido.*

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

*(se destaca)*

*La Gobernación del Atlántico, en documento del 22 de febrero de 2018, suscrito por el Secretario del Interior, informó cuales son las medidas que ha adoptado la administración para solucionar la problemática del sistema carcelario:<sup>70</sup>*

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

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

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

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

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

<sup>70</sup> Folios 1329 a 1330 del cuaderno nro. 3

**Ref. Exp. No.** 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

**Medio de Control:** Acción de Grupo.

**Demandante:** Tarsicio José Gómez Arias y Otros

**Demandada:** Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

**Decisión:** NIÉGASE las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

[...]"

*Finalmente, por memorial radicado el 6 de abril de 2018 el Secretario Jurídico de la Alcaldía de Barranquilla remitió el oficio QUILLA - 18 - 028144 del 16 de febrero de 2018 suscrito por el Secretario Distrital de Gobierno de Barranquilla, en cual manifestó:<sup>71</sup>*

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

*2) Por otra parte el Distrito celebró un convenio marco con el Ministerio De Justicia y del Derecho el día 29 de septiembre de 2017, cuyo objeto es: "Aunar esfuerzos de cooperación entre el MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, el INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO (INPEC), la UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS (USPEC), EL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO y EL DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA, para desarrollar estrategias que permitan la estructuración y ejecución de convenios específicos encaminados a la descongestión de los centros penitenciarios y carcelarios del Atlántico y el Distrito, el fortalecimiento de la política criminal y penitenciaria, la protección de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad y de las demás interesadas en las acciones propias del presente convenio"*

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

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

<sup>71</sup> Folio 1402 a 1404 del cuaderno nro. 3

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

---

Conforme las anteriores precisiones, el H. Consejo de Estado llegó a las siguientes conclusiones:

"(...)

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

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

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

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

*(iii) Acorde con el precitado informe, el establecimiento EMPS ERE PSM BARRANQUILLA (Bosque) cuenta con capacidad para 640 personas privadas de la libertad y a la fecha del último reporte (30 de enero de 2018) el establecimiento alberga a 1673 personas, con un índice de hacinamiento del 161%; el EMPS ERE PSM BARRANQUILLA (MODELO), tiene una capacidad para 454 personas privadas de la libertad y a la fecha del último reporte (30 de enero de 2018) alberga a 987 personas con un 117% de hacinamiento y, la ERE EC SABANALARGA tiene una capacidad para 50 personas privadas de la libertad y a la fecha del último reporte (30 de enero de 2018) el establecimiento alberga a 93 personas y presenta un índice de hacinamiento del 86%.*

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

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

---

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

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

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

**La Sala modificará dicha orden para que sea cumplida de manera coordinada por los accionados en un término de tres años**, acorde con lo que dispuso el acuerdo marco de cooperación que aquellos firmaron. A este respecto, se precisa que el plan operativo que debe ser desarrollado dentro del Convenio Marco de Cooperación nro. 452 del 29 de septiembre de 2017, suscrito entre la Nación- Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario- INPEC , la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios- USPEC, el Departamento del Atlántico y el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, contendrá las medidas suficientes y adecuadas para descongestionar efectivamente los centros carcelarios y penitenciarios de que trata la presente acción popular, determinando las responsabilidades de cada parte, cronograma, recursos presupuestales y su procedencia, así como las medidas reglamentarias e institucionales, para ser desarrolladas en los tres (3) años del convenio. Este plan operativo deberá estar diseñado a más tardar el día 30 de junio del año en curso (2018) y será presentado para su revisión al Comité de Seguimiento que se crea en esta providencia.

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

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

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

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

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

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

Aunado a lo anteriormente expuesto, y conforme el ECI<sup>72</sup> en el Sistema Penitenciario y Carcelario, permite a esta Sala encontrar acreditada la vulneración de la dignidad humana de los internos de los establecimientos penitenciarios cárcel **Distrital para Varones "El Bosque", Cárcel Nacional La Modelo de Barranquilla, Penitenciaria**

<sup>72</sup> Sin perjuicio de que la misma Corporación (T-025/04. MP. Manuel José Cepeda Espinosa) gradualmente exigió otros factores adicionales cuya valoración, dijo, permite definir la existencia de un ECI, tales como ● la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos, ● la adopción de prácticas inconstitucionales, ● la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos, ● la existencia de un problema social, cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante, y ● la mayor congestión judicial que se produciría si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos.

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

**El Bosque, Cárcel de Sabanalarga, Centro de Rehabilitación "El Buen Pastor" de Barranquilla**, puesto que en el contexto del referido sistema, la reiteración del estado de cosas inconstitucional conllevó a que se constatará<sup>73</sup> que el nivel de hacinamiento impide que aquellos *"tengan lugares dignos donde dormir, comer, realizar sus necesidades fisiológicas, tener visitas conyugales e íntimas, ejercer actividades de recreación, de formación y de resocialización, entre otros"*<sup>74</sup>, como consecuencia de fallas estatales estructurales en varias de las instancias del Estado que participan e intervienen en las etapas de la política criminal.

Sin perjuicio de lo precedente, ni el ECI reiterado en la sentencia T-762 de 2015 ni las pruebas que obran en el expediente permiten acreditar otras manifestaciones incorporadas por la parte actora al daño en cuestión y que fueron vinculadas a violaciones al debido proceso y al sometimiento a tratos o penas crueles e inhumanas.

### 5.9.- El título de imputación y el nexo de causalidad.

Los daños antecedentes y que sufren los internos de los establecimientos penitenciarios cárcel **Distrital para Varones "El Bosque", Cárcel Nacional La Modelo de Barranquilla, Penitenciaria El Bosque, Cárcel de Sabanalarga, Centro de Rehabilitación "El Buen Pastor" de Barranquilla** en sus bienes y derechos constitucional y convencionalmente protegidos, como consecuencia de las omisiones que configuran la problemática estructural del hacinamiento carcelario en nuestro país, son imputables al Estado en la medida en que se trata de daños que no son inherentes a la reclusión.

En relación con el carácter inherente o no de los daños a los derechos que sufren los internos de un centro penitenciario o carcelario, es importante señalar que, en el marco

<sup>73</sup> "En efecto, al analizar los ítems reseñados en el fundamento jurídico 17 de esta providencia [referido a los requisitos del ECI], esta Sala Quinta de Revisión encuentra que, con ocasión de las denuncias sobre las condiciones de habitabilidad en las cárceles y penitenciarias de (...) Sincelejo (...), se constata que persiste:

"• La violación masiva de los derechos constitucionales a la vida en condiciones dignas, a la salud, al agua potable, a la resocialización de los condenados penalmente, entre otros, pues es notorio que la gran mayoría de las personas privadas de la libertad, sometidas a las actuales condiciones de reclusión, que revela el caudal probatorio, han sido desprovistas no solo del derecho a la libertad, como lógicamente corresponde, sino del ejercicio de muchas de las demás garantías constitucionales, sin que ello pueda ser admisible en un Estado Social de Derecho, bajo ningún argumento.

"Como se advirtió, la población reclusa en estos centros penitenciarios asciende a más de 24.107 internos de los 117.000 a nivel nacional, que presentan condiciones de existencia análogas, como lo han manifestado los intervinientes en este proceso, y como ya lo ha constatado esta Corporación.

"• El desconocimiento de los derechos fundamentales además es generalizado, en la medida en que se ha consolidado como una práctica a lo largo y ancho del territorio nacional, como se extrae de las aseveraciones que se han expresado en este apartado.

"• El incumplimiento prolongado de las obligaciones de respeto, protección y garantía de los derechos de las personas reclusas, que se estableció, incluso antes del año 1998, cuando se explicó que el problema relativo a la violación masiva de derechos de los reclusos no era novedoso en el país.

"• La institucionalización de prácticas en el sistema penitenciario y carcelario que son evidentemente inconstitucionales. Por ejemplo, la exigencia de la interposición de acciones de tutela para la prestación de servicios de salud, que ni así, llegan a sus destinatarios; el hacinamiento como fenómeno estructural; la indefinición de competencias de las autoridades; la corrupción y comercialización de bienes y servicios básicos en los establecimientos (camas, colchonetas, jabones); el encierro permanente y prolongado de los reclusos sin luz solar, entre otras.

"• La falta de adopción de las medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias y eficaces por parte de las autoridades encargadas, para evitar la vulneración de derechos. Aunque es claro que el Estado ha realizado esfuerzos importantes en materia penitenciaria y carcelaria, también es evidente que los mismos no han sido eficaces para superar la crisis.

"Según lo establece el informe enviado a esta Sala por parte de la Defensoría del Pueblo "en el año 2014 la sobreocupación bordeó máximos históricos cercanos al 60%". Allí se asegura que "nunca en la historia del país la problemática carcelaria fue tan grave como la que enfrentamos hoy, revelando la insuficiencia de las medidas hasta ahora adoptadas" (subrayado fuera del texto).

<sup>74</sup> T-762 de 16-dic-15. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

**Ref. Exp. No.** 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

**Medio de Control:** Acción de Grupo.

**Demandante:** Tarsicio José Gómez Arias y Otros

**Demandada:** Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

**Decisión:** **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

de la política criminal vigente<sup>75</sup>, la Corte Constitucional ha identificado tres (3) grupos de derechos: 1) Los que pueden ser suspendidos como consecuencia de la pena que se les ha impuesto (*la libertad de locomoción y la libertad física*); 2) Los que tienen alguna restricción en virtud<sup>76</sup> del vínculo de sujeción de la persona en reclusión respecto al Estado (*al trabajo, a la intimidad personal y familiar, al libre desarrollo de la personalidad, a la educación y a la familia*) y 3) Los derechos que no son suspendidos ni restringidos sino que, por el contrario, se mantienen incólumes por su estrecha relación con la dignidad humana (*a la vida y la integridad personal, a la salud, a elevar peticiones, al agua, a la libertad de cultos, al debido proceso, entre otros*).

En el presente caso, en el que está de por medio un ECI en el Sistema Penitenciario y Carcelario del país, resulta claro que los daños analizados anteriormente corresponden a bienes y derechos constitucional y convencionalmente protegidos que tienen estrecha relación con la dignidad humana de los internos, lo que corrobora su carácter no inherente a la reclusión, condición que, además, permite calificarlos como daños antijurídicos, en la medida en que no existe para los internos la obligación de soportarlos.

De acuerdo con la jurisprudencia del H. Consejo de Estado<sup>77</sup>, los daños no inherentes a la reclusión podrían imputarse con base en un régimen objetivo de responsabilidad, salvo que se encuentre acreditada la falla del servicio<sup>78</sup>, situación ésta que precisamente debía definirse en este proceso.

Sin perjuicio de lo anterior, tratándose de los internos de unos centros penitenciarios o carcelarios, existen daños a los bienes y derechos constitucional y convencionalmente protegidos que aquellos sí tienen la obligación de soportar y que no originan

<sup>75</sup> Ello sin perjuicio que, de acuerdo con el Documento CONPES 3828/15, "La ejecución cabal de la política pública trazada apunta a la articulación de la política penitenciaria y carcelaria con la política criminal, y a la resocialización, como grandes apuestas de transformación social. El impacto de la política en estos términos implica reconfigurar la función de la prisión a través de la obtención de resultados concretos frente a la garantía de unas condiciones dignas de privación de la libertad; la perspectiva resocializadora del tratamiento penitenciario dentro de una visión progresiva que sea capaz de prepararlos para la libertad; una política criminal integral, coherente y racional; y finalmente, la adecuada articulación entre la nación y los entes territoriales a fin de resolver de manera puntual los problemas colectivos identificados en torno a la situación carcelaria del país".

<sup>76</sup> Sentencias T-560/16. MP. Jorge Iván Palacio; T-588A/14. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-266/13. MP. Jorge Iván Palacio; T-324/11. MP. Jorge Iván Palacio; T-355/11. MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-213/11. MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-690/10. MP. Humberto Antonio Sierra y T-153/98. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz, entre muchas otras.

<sup>77</sup> La Sección Tercera en pleno recordó que el régimen bajo el cual se estructura la responsabilidad del Estado por los daños causados por cuenta de la reclusión, pero que no pueden considerarse como inherentes a la misma, es el objetivo. Sección Tercera. Sala Plena. Fallo de 28 de agosto de 2014 [Radicado 25000-23-26-000-2000-00340-01(28832)]. MP. Danilo Rojas Betancourth.

<sup>78</sup> Según la posición unificada y reiterada por la Sección Tercera, al no haber privilegiado el modelo de responsabilidad estatal de la Constitución de 1991 ningún régimen en particular corresponde al juez, en cada caso concreto, la construcción de una motivación que consulte razones, tanto fácticas como jurídicas que den sustento a la decisión que deba adoptar. Lo anterior se justifica en la medida en que, según esa misma posición, la adopción de los diversos "títulos de imputación" son solo una manera práctica de justificar y encuadrar la solución de los casos conocidos por el juez, en consonancia con la casuística de la realidad probatoria y desde una perspectiva constitucional y legal, sin que ello signifique que pueda deducirse la existencia de un mandato constitucional que imponga al juez la obligación de utilizar un determinado y exclusivo título de imputación frente a concretas situaciones fácticas. Sección Tercera. Sala Plena. Fallo de 19 de abril de 2012 [Radicado 19001-23-31-000-1999-00815-01(21515)]. MP. Hernán Andrade Rincón. Reiterada por: Sección Tercera. Subsección A. Fallo de 23 de agosto de 2012 [Radicado 18001-23-31-000-1999-00454-01(24392)]. MP. Hernán Andrade Rincón; Subsección B. Fallo de 11 de diciembre de 2015 [Radicado 47001-23-31-000-2009-00369-01(41208)]. MP. Stella Conto Díaz del Castillo; Subsección C. Fallo de 7 de septiembre de 2015 [Radicado 54001-23-31-000-1999-01081-02 (34158)]. MP. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, entre muchas otras.

En similar sentido, aunque en el contexto de la privación injusta de la libertad, la Corte Constitucional en la sentencia SU-072/18 [MP. José Fernando Reyes Cuartas] indicó que la aplicación de cualquier de los regímenes de responsabilidad del Estado mantienen incólumes la excepcionalidad y los juicios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, así como la presunción de inocencia.

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

responsabilidad patrimonial para el Estado, circunstancia que se presenta con dos de las categorías de derechos a los que se ha referido la Corte Constitucional, en particular, los derechos que pueden ser suspendidos y los que tienen alguna restricción –*estos últimos siempre y cuando no se exceda la órbita de la respectiva restricción*–.

En los establecimientos penitenciarios cárcel **Distrital para Varones "El Bosque"**, **Cárcel Nacional La Modelo de Barranquilla**, **Penitenciaría El Bosque**, **Cárcel de Sabanalarga**, **Centro de Rehabilitación "El Buen Pastor" de Barranquilla**, si bien se hacen visibles omisiones en las condiciones de ejecución de las penas y del cumplimiento de las medidas de aseguramiento, ellas obedecen indefectiblemente a fallas en el sistema penitenciario y carcelario originadas en fases anteriores de la misma política criminal<sup>79</sup>, todas enmarcadas bajo la problemática estructural del "*Hacinamiento y otras causas de violación masiva de derechos*", la cual, además, está asociada con otras problemáticas sistemáticas, reconocidas por la Corte Constitucional en la sentencia T-762 de 2015, específicamente: "*Desarticulación de la política criminal y el Estado de Cosas Inconstitucional*", "*Reclusión conjunta de personas sindicadas y condenadas. Falta de articulación de las entidades territoriales y el Ministerio de Justicia y del Derecho*", "*Sistema de salud del sector penitenciario y carcelario del país*" y "*Condiciones de salubridad e higiene son indignas en la mayoría de los establecimientos penitenciarios, y esto constituye un trato cruel e inhumano propiciado por el Estado*".

No obstante lo precedente, para la Sala, en orden a evitar que la generalización propia del carácter estructural o sistemático de las fallas impida o dificulte al extremo los reclamos de las víctimas, deben tenerse como centros de imputación de los daños a la(s) entidad(es) directamente responsable(s) por la prestación de los servicios en el centro penitenciario o carcelario de que se trate (sean del orden nacional, departamental o municipal), siguiendo las directrices de nuestro Organismo de Cierre<sup>80</sup>.

En ese sentido, de acuerdo con la Ley 65 de 1993, modificada por la Ley 1709 de 2004, los establecimientos de reclusión del orden nacional son de responsabilidad del INPEC<sup>81</sup>, categoría a la que pertenecen los establecimientos penitenciarios la Penitenciaría El Bosque, Cárcel Nacional La Modelo de Barranquilla, Cárcel de Sabanalarga, y el Centro de Rehabilitación "El Buen Pastor" de Barranquilla, así como en coordinación con el

<sup>79</sup> En casos distintos al ECI en el Sistema Penitenciario y Carcelario, esta Corporación ha indicado que la inexistencia de políticas públicas o la carencia de mecanismos que las hagan eficaces puede comprometer la responsabilidad patrimonial del Estado. Ver: Sección Tercera. Subsección C. Fallo de 24 de abril de 2017 [Radicado 25000-23-26-000-2004-02036-01(36573)]. MP. Jaime Enrique Rodríguez Navas y Subsección B. Fallo de 29 de septiembre de 2015 [Radicado 25000-23-26-000-1995-00964-01(21774)]. MP. Stella Conto Díaz del Castillo.

<sup>80</sup> Sección Tercera. Subsección B. Fallos de 29 de agosto de 2013 [Radicados 25000-23-26-000-2000-01744-01(27521) y 25000-23-26-000-2001-00984-01(27908)]. MP. Stella Conto Díaz del Castillo. En esta providencia se indicó: "*Ahora bien, es preciso aclarar que la falla del sistema o del servicio, derivada del estado de cosas inconstitucional, no se presenta de manera aislada sino que responde al defectuoso funcionamiento de más de una entidad e incluso ser consecuencia de una inadecuada política, atribuible a los mismos responsables de diseñarla o de elaborar los modelos de destinación presupuestal. Sin embargo, es patente que tiene que existir un centro de imputación, frente al cual el asociado pueda reclamar las consecuencias que el daño sistemático que genere, sin generalizaciones que diluyan al extremo de hacer imposible los reclamos. Por esta razón, frente al fallo del sistema, ha de entenderse que el principal centro de imputación radica siempre en la entidad directamente responsable por la prestación del servicio, esto es, el órgano al que legal y reglamentariamente se ha atribuido la función (...)*". En similar sentido: Subsección B. Fallos de 20 de noviembre de 2013 [Radicado 25000-23-26-000-2000-00027-01(29774)] y 9 de mayo de 2014 [Radicado 25000-23-26-000-2000-00617-01(26570)]. MP. Stella Conto Díaz del Castillo.

<sup>81</sup> "**Ley 65/93. Artículo 16. Establecimientos de reclusión nacionales. Modificado por el art. 8 de la Ley 1709/14.** Los establecimientos de reclusión del orden nacional serán creados, fusionados, suprimidos, dirigidos y vigilados por el Inpec (...)"

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: NIÉGASE las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

Departamento del Atlántico y el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla<sup>82</sup> en lo que respecta a la cárcel Distrital para Varones "El Bosque"; ahora si bien las funciones administrativas y de ejecución de actividades del INPEC fueron escindidas por virtud de lo dispuesto en el Decreto 4150 de 2011<sup>83</sup> atribuyéndoselas a la USPEC, los servicios penitenciarios y carcelarios continuaron estando a su cargo<sup>84</sup>. Además, de acuerdo con el Decreto 4151 de 2011, los "Establecimientos de Reclusión" hacen parte de la estructura del INPEC<sup>85</sup> y tienen atribuidas funciones<sup>86</sup> tendientes a garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad.

### 5.10.- La reparación del daño a los bienes y derechos constitucional y convencionalmente protegidos.

El H. Consejo de Estado ha destacado que la reparación de los bienes y derechos constitucional y convencionalmente<sup>87</sup> protegidos es en esencia de contenido no pecuniario y que, por excepción, cuando dicho tipo de medidas sean insuficientes, puede otorgarse una indemnización proporcional a la intensidad del daño que no sobrepase los 100 SMLMV<sup>88</sup>.

<sup>82</sup> El departamento del Atlántico y el D.E.I.P. de Barranquilla ejercen funciones relacionadas con dicho sistema, puesto que, de conformidad con el Código Penitenciario y Carcelario (**Ley 65/93. Artículo 17**), las entidades territoriales son competentes para crear, fusionar, suprimir, dirigir, organizar, administrar, sostener y vigilar las cárceles para las personas detenidas preventivamente (*población sindicada*) y condenadas por contravenciones que impliquen la privación de la libertad, por orden de autoridad policiva.

<sup>83</sup> "**Decreto 4151/11. Artículo 1. Objeto.** El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, tiene como objeto ejercer la vigilancia, custodia, atención y tratamiento de las personas privadas de la libertad; la vigilancia y seguimiento del mecanismo de seguridad electrónica y de la ejecución del trabajo social no remunerado, impuestas como consecuencia de una decisión judicial, de conformidad con las políticas establecidas por el Gobierno Nacional y el ordenamiento jurídico, en el marco de la promoción, respeto y protección de los derechos humanos."

<sup>84</sup> "**Decreto 4150/11. Artículo 4. Objeto.** La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - SPC, tiene como objeto gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de los servicios, la infraestructura y brindar el apoyo logístico y administrativo requeridos para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC" (subrayado fuera del texto).

<sup>85</sup> "**Decreto 4151/11. Artículo 7. Estructura.** La estructura del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, será la siguiente: (...)

"7. Direcciones Regionales

"7.1. Establecimientos de Reclusión

"(...)"

<sup>86</sup> "**Decreto 4151/11. Artículo 30. Establecimientos de Reclusión.** Son funciones de los Establecimientos de Reclusión, las siguientes:

"1. Ejecutar las medidas de custodia y vigilancia a las personas privadas de la libertad al interior de los establecimientos de reclusión velando por su integridad, seguridad, el respeto de sus derechos y el cumplimiento de las medidas impuestas por autoridad judicial.

"2. Ejecutar los proyectos y programas de atención integral, rehabilitación y tratamiento penitenciario, procurando la protección a la dignidad humana, las garantías constitucionales y los derechos humanos de la población privada de la libertad.

"(...)"

<sup>87</sup> En relación con las características de los daños a los bienes en cuestión, esta Corporación en pleno indicó que no existe duda respecto de su naturaleza inmaterial y de que provienen de fuentes normativas diversas que los erigen como autónomos frente a otras categorías de daños y con presupuestos de configuración propios. Además, esos mismos daños corresponden a vulneraciones o afectaciones relevantes, que pueden ser temporales o definitivas. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sala Plena. Fallo de 28 de agosto de 2014 [Radicado 05001-23-25-000-1999-01063-01(32988)]. MP. Ramiro de Jesús Pazos Guerrero.

<sup>88</sup> De conformidad con esta Corporación, la reparación de este tipo de daños se orienta hacia el restablecimiento (fáctico y jurídico) pleno en el ejercicio de los respectivos derechos de las víctimas – en el plano individual y colectivo –, así como también hacia la prevención futura de las conductas que pueden producirlos ("*garantías de no repetición*"), todo lo cual tiene el norte de la realización efectiva de la igualdad sustancial.

En cuanto concierne con las medidas de reparación de este tipo de daños, siempre que se encuentren acreditados, de una parte, se expuso el carácter dispositivo de las mismas, es decir, que proceden a petición de parte y también de oficio; y, de otro lado, se advirtió que el contenido de las medidas es esencialmente no pecuniario y debe justificarse, sin perjuicio de que excepcionalmente – cuando las medidas anteriores no sean suficientes, pertinentes, oportunas o posibles – pueda otorgarse una indemnización proporcional a la intensidad del daño que no sobrepase los 100 SMLMV, pero únicamente a la víctima directa y siempre que la indemnización no hubiere sido reconocida con fundamento en el daño a la salud.

En relación con las víctimas legitimadas para reclamar los referidos daños, además de la víctima directa se encuentra el núcleo familiar más cercano: cónyuge o compañero(a) permanente y los parientes hasta el 1º grado de consanguinidad, incluida la relación familiar biológica, la civil derivada de la adopción y aquellas denominadas "*de crianza*".

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

En el presente caso, la Sala observa que no existe mérito para dictar medidas no pecuniarias que reparen el daño a los bienes y derechos constitucional y convencionalmente protegidos, específicamente la dignidad humana de los internos de los establecimientos penitenciarios cárcel **Distrital para Varones "El Bosque", Cárcel Nacional La Modelo de Barranquilla, Penitenciaria El Bosque, Cárcel de Sabanalarga, Centro de Rehabilitación "El Buen Pastor" de Barranquilla**, conforme los siguientes precisiones:

i) La Corte Constitucional, en virtud de la reiteración del estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario, dictó<sup>89</sup> medidas dirigidas a la protección de los derechos de la población reclusa, las cuales satisfacen razonablemente el criterio de suficiencia respecto de una problemática de carácter estructural *–sin perjuicio de que, en el seguimiento y control de dichas medidas, algunas hayan sido reorientadas<sup>90</sup> por esa misma Corporación–*.

En efecto, las órdenes de la Corte Constitucional, según esta expresamente lo indicó en la sentencia T-762 de 2015, estuvieron orientadas por la búsqueda de las mejores opciones para contener la problemática social que surge y se vive en la cárceles del país, consideradas sus particulares causas, lo cual, según precisó, debía abarcar todos los niveles de acción del aparato estatal para que, en forma coordinada, se impacten positivamente los derechos de las personas reclusas en los diversos y numerosos establecimientos penitenciarios del país.

Es importante señalar que las acciones de tutela que conjuntamente motivaron la adopción de las referidas medidas por parte de la Corte Constitucional fueron interpuestas por entidades públicas en representación de los internos y/o por estos, reclusos en 16 establecimientos penitenciarios y carcelarios.

---

Asimismo, se advirtió que el reconocimiento de los daños está supeditado a la declaración de responsabilidad del Estado por la existencia de un daño a bienes constitucionales y convencionales imputables al mismo. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sala Plena. Fallo de 28 de agosto de 2014 [Radicado 05001-23-25-000-1999-01063-01(32988)]. MP. Ramiro de Jesús Pazos Guerrero.

<sup>89</sup> Sentencia T-762/15. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado. En la parte resolutive de esta, como consecuencia de la reiteración del ECI en el Sistema Penitenciario y Carcelario, la Corte dictó:

- 21 "Órdenes frente a los casos concretos" correspondientes a los numerales cuarto a vigésimo primero de la parte resolutive.

- 34 "Órdenes generales" correspondientes al numeral vigésimo segundo y sus 34 subnumerales de la parte resolutive, en relación con las que la Corte Constitucional señaló "100. Conforme el panorama que se infiere del abordaje de los casos referenciados, esta Sala proferirá mandatos estructurales que buscan contener la grave situación que se ha descrito, con el objetivo de terminar con la vulneración masiva y generalizada de los derechos de la población privada de la libertad –PPL–, para lo cual busca la acción coordinada de los órganos del poder público, en las instancias concernidas, a corto, largo y mediano plazo, conforme los mandatos axiológicos que devienen para ellos de las garantías constitucionales iusfundamentales.

"De tal modo, las órdenes generales o de tipo estructural, a las que se ha hecho alusión en cada uno de los apartados correspondientes y que serán recogidas en la parte resolutive de esta sentencia, tienen la virtualidad de seguir dando forma y dinamismo al ECI declarado en 2013, en búsqueda de su superación. Sobre aquellas, sumadas a las contenidas en la sentencia T-388 de 2013, recaerá el seguimiento estructural que corresponde a la naturaleza pragmática y a la teleología del Estado de Cosas Inconstitucional".

- 8 "Órdenes particulares" correspondientes a los numerales vigésimo tercero a treintagésimo de la parte resolutive, en relación con las cuales, según indicó la Corte Constitucional, "172. El segundo grupo de órdenes a definir son las que articulan los casos concretos a la estructuralidad del ECI, de tal modo que concretan las protecciones en los actores por virtud de las constataciones sobre los casos individualmente considerados. Se trata de medidas de orden particular, tendientes a conjurar las vulneraciones probadas en las 16 cárceles cuestionadas".

- 2 "Disposiciones finales generales".

<sup>90</sup> Auto 121 de 22 de febrero de 2018. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

ii) La Sección Primera del H. Consejo de Estado<sup>91</sup> en providencia de 18 de mayo de 2018<sup>92</sup>, la cual citamos *in extenso* en acápite anterior, mediante la cual modificó la providencia proferida el 8 de junio de 2016, por el Tribunal Administrativo del Atlántico - Sala de Decisión Oral A señaló que, acorde con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la materialización del fenómeno de hacinamiento en las cárceles vulnera los derechos fundamentales a la vida y a la salud de los reclusos, y en general, al goce de una calidad de vida digna de los privados de la libertad<sup>93</sup>, y aunque las órdenes dadas por la Corte Constitucional en consonancia con las medidas tomadas por el Gobierno Nacional a través de los documentos CONPES permitirán dar solución a la problemática carcelaria del país tanto a mediano como a largo plazo, incluida la situación del Departamento del Atlántico, ello no obsta para que también por la vía de la acción popular se profieran órdenes específicas para que se protejan los derechos colectivos de

<sup>91</sup> Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso Administrativo - Sección Primera, Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ, Bogotá, D.C., dieciocho (18) de mayo de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 08001-23-31-005-2015-00249-02(AP). Actor: DEFENSORÍA DEL PUEBLO- REGIONAL ATLÁNTICO. Demandado: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO-INPEC, UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS- USPEC, CAPRECOM EPSS EN LIQUIDACIÓN, DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO Y DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA.

<sup>92</sup> En dicha providencia se dispuso en su parte resolutive lo siguiente:

"(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>93</sup> Sentencias T-153 de 1998, T-388 de 2013 y T-762 de 2015.

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: **NIÉGASE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

la población reclusa en el **EC JP BARRANQUILLA "MODELO"**, el **EPMSC ERE BARRANQUILLA "EL BOSQUE"** y el **EC ERE SABANALARGA**, máxime cuando de las pruebas allegadas con ocasión del auto para mejor proveer se establece que aún subsisten las condiciones que originaron el inicio de esta acción y que dichas órdenes no contradicen ni van en contravía de lo dispuesto por la Corte Constitucional.

Es de resaltar que en la citada providencia se resolvió en un Ordinal Cuarto: *"...**MODIFICAR** el numeral sexto de la sentencia proferida el 8 de junio de 2016, por el Tribunal Administrativo del Atlántico - Sala de Decisión Oral A, ..."*, redactándolo de la siguiente manera:

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

Así las cosas, la circunstancia de que el único daño acreditado en el presente caso se encuentre circunscrito a la reclamación de facetas esenciales del derecho de la dignidad humana de los internos de la cárcel Distrital para Varones "El Bosque", Cárcel Nacional La Modelo de Barranquilla, Penitenciaria El Bosque, Cárcel de Sabanalarga, Centro de Rehabilitación "El Buen Pastor" de Barranquilla, conduce a que la Sala concluya que las medidas dictadas por la Corte Constitucional y por la Sección Primera del Consejo de Estado sean suficientes para la satisfacción progresiva de dicho propósito.

Se advierte que no resulta procedente ninguna indemnización pecuniaria, puesto que no por el hecho de las dificultades en el seguimiento y cumplimiento de las medidas contenidas en las órdenes dictadas por la Corte Constitucional y la Sección Primera del Consejo de Estado, resulta dable concluir que estas sean insuficientes. Para la Sala aceptar la excepcionalidad de la indemnización sólo sería dable si se demostrara la indolencia e indiferencia del Estado en la superación de un ECI en el que precisamente se ocasionan los daños en cuestión.

En virtud de lo anterior, la Sala se abstendrá de adoptar medidas no pecuniarias, del mismo modo que negará las pretensiones indemnizatorias de la demanda conforme se expuso en el acápite **5.8.1.1.**, según el cual, **con excepción del daño a los bienes y derechos constitucional y convencionalmente protegidos, los demás daños no fueron acreditados por la parte actora** en el presente proceso.

**5.11.- Costas.** El artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, estableció que *"Salvo en los procesos que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en*

Ref. Exp. No. 08-001-23-33-000-2016-00360-00-W

Medio de Control: Acción de Grupo.

Demandante: Tarsicio José Gómez Arias y Otros

Demandada: Ministerio de Justicia y del Derecho; Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"; Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios "USPEC"; Departamento del Atlántico y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Decisión: NIÉGASE las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil".

De la norma mencionada se desprende que en esta regulación se establece la igualdad procesal, al señalarse que en todos los procesos se dispondrá acerca de si se condena o no en costas a la parte vencida en el juicio. En el presente caso la Sala se abstendrá de condenar en costas a las partes, en razón a que no encuentra elementos que justifiquen razonablemente la imposición de una condena en tal sentido.

**VI. Decisión.**

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala de Decisión Oral Sección "B", administrando justicia en nombre de la República, y por autoridad de la ley,

**FALLA**

**Primero. - NIÉGANSE** las súplicas de la demanda. Lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

**Segundo. - Sin costas** en esta instancia.

**Tercero. - Notifíquese** la presente providencia al procurador judicial delegado para ante este Tribunal.

**Cuarto. - Ejecutoriada** la presente providencia archívese el expediente.

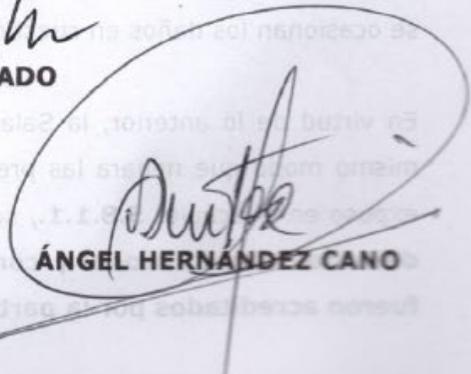
**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Se hace constar que la presente providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha

**LOS MAGISTRADOS,**

  
**OSCAR WILCHES DONADO**

**LUIS EDUARDO CERRA JIMÉNEZ**  
**IMPEDIDO**

  
**ÁNGEL HERNÁNDEZ CANO**