



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Bogotá, D.C., doce (12) de junio de dos mil veinticuatro (2024)

Radicación número: 11001-03-15-000-2023-06506-01
Accionante: Cristhian Felipe Salinas Cruz
Accionados: Presidencia de la República y otros

Acción de tutela – Fallo de segunda instancia

La Sala decide la impugnación presentada por el actor contra el fallo del 7 de marzo de 2024, proferido por el Consejo de Estado – Sección Cuarta, por medio del cual se declaró amparar los derechos a la dignidad humana, al trabajo y a la salud del señor Cristhian Felipe Salinas Cruz, y así como los derechos a la dignidad humana y a la salud de los privados de la libertad del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario - EPMSC Buga.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud y las pretensiones

El señor Cristhian Felipe Salinas Cruz, en ejercicio de la acción de tutela, actuando en nombre propio y como agente oficioso de las personas privadas de la libertad del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario Buga, solicitó la protección de sus derechos fundamentales a la dignidad, a la vida, a la intimidad personal y familiar, al medio ambiente sano, al debido proceso, a condiciones de trabajo dignas, resocialización, coordinación, a la garantía y efectividad de la protección de los derechos de del Estado, salud, a condiciones de higiene y seguridad en el trabajo y a los



principios de coordinación, de eficiencia, y progresividad, (sic) que estima vulnerados por la Presidencia de la República, los Ministerios de Justicia y el Derecho y del Trabajo, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD–, Positiva Compañía de Seguros S.A. y el Senado y la Cámara de Representantes, por los daños estructurales del EPMSC Buga, la falta de atención a las recomendaciones emitidas por la Administradora de Riesgos Laborales y el deterioro del parque automotor designado al establecimiento.

En el escrito de tutela, la parte actora solicita:

“(II) SEGUNDO: *Que se restablezcan los derechos fundamentales al Derecho a la dignidad y las condiciones de privación de la Libertad, Derecho a la vida, Derecho a la intimidad personal y familiar, Derecho a un ambiente sano, Derecho al debido proceso, Derecho a la seguridad personal, Derecho a condiciones de trabajo dignas, Derecho a la resocialización, Principio de Coordinación, Principio de eficiencia y progresividad, Derecho a la coordinación, Derecho de la garantía y efectividad de la protección de los derechos por parte del estado, Derecho a la salud, Derecho a condiciones de higiene y seguridad en el trabajo Y LOS QUE EL DESPACHO CONSIDERE PERTINENTES, VULNERADOS O AMENAZADOS, A LOS FUNCIONARIOS Y PRIVADOS DE LA LIBERTAD DEL INPEC CÁRCEL Y PENITENCIARIA DE MEDIA SEGURIDAD DE BUGA.*

“(III) TERCERO: *Declarar la persistencia del estado de cosas inconstitucional al interior del INPEC Cárcel y Penitenciaria de Media Seguridad de Buga, como lo establecen las sentencias T153 de 1998 y la sentencia SU 122 de 2022. Basándose en la evidencia de violaciones sistemáticas de los derechos constitucionales de los privados de la libertad, y las sentencias judiciales, como las mencionadas, son parte del proceso judicial para abordar y remediar esta situación.*

“(IV) CUARTO: *Solicitar la designación de un veedor o comisión de control para supervisar y evaluar la implementación de las medidas solicitadas y garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales de los privados de la libertad y de los funcionarios en el INPEC Cárcel y Penitenciaria de Media Seguridad de Buga. Esto con el fin de asegurarse de que las acciones ordenadas por el juez se ejecuten de manera efectiva y que se evite cualquier obstrucción por parte de la entidad demandada. Y se cumpla con los estándares y la normatividad nacional e internacional con respecto al manejo de los privados de la libertad y los trabajadores del INPEC Buga. Para esto se cuente con la participación activa de representantes sindicales y de derechos humanos. Esto permitiría una supervisión más equitativa y una mayor transparencia en el proceso.*

“(V) QUINTO: *Ordenar al Ministerio de Justicia y del derecho, INPEC, USPEC y COMITÉ DE COORDINACIÓN DE FUNCIONES Y COMPETENCIA INPEC-USPEC la renovación urgente del parque automotor del INPEC CPMS Buga, garantizando vehículos seguros y*



funcionales para el transporte de personas privadas de la libertad y funcionarios del INPEC CPMS Buga ya que en varias ocasiones se nos ha prometido estos vehículos y nunca llegan al establecimiento. Los vehículos, al igual que el establecimiento, se encuentran en malas condiciones para operar y están en riesgo de producir un accidente ya que sus partes y demás están bastante desgastadas ya que tienen más de 10 años de servicio. Solicitamos que se establezca un mecanismo de seguimiento para garantizar que los vehículos sean entregados dentro de plazos razonables para este establecimiento.

(VI) SEXTO: Ordenar al Ministerio de Justicia y del derecho, INPEC, USPEC COMITÉ DE COORDINACIÓN DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS INPEC-USPEC Realizar las reparaciones necesarias en la infraestructura para eliminar los riesgos de colapso y garantizar condiciones dignas de privación de la libertad y de trabajo para los funcionarios del INPEC CPMS Buga. Ya que los informes del Copasst (Comité Paritario de Seguridad y Salud en el Trabajo del INPEC CPMS Buga), que es el comité encargado de la promoción y vigilancia de las normas en temas de seguridad y salud en el trabajo, ha dado informes desalentadores alrededor de ese asunto. Para las reparaciones en la infraestructura, requerimos la consulta y participación de los trabajadores y sus representantes sindicales en la planificación de las obras. Asegurando que las condiciones de trabajo sean consideradas durante el proceso de remodelación.

(VII) SÉPTIMO: Ordenar al Ministerio de Justicia y del Derecho INPEC, USPEC COMITÉ DE COORDINACIÓN DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS INPEC-USPEC Implementar en el INPEC CPMS Buga medidas de seguridad adicionales, como la dotación de los alojamientos para el adecuado descanso de cuerpo de custodia y vigilancia construcción de esclusas y mantenimiento adecuado de las instalaciones para que no se presente riesgo en la salud de los privados de la libertad y del personal que labora dentro de los pabellones ya que los riesgos de ataque inminente por la población carcelaria pueden causar daños y lesiones graves para el personal que labora en dichas áreas y que pueden causar varios perjuicios irremediables como enfermedades incurables como VIH y enfermedades de difícil recuperación como la tuberculosis y demás. Y además problemas como la hipoacusia, sordera o deficiencia auditiva y ataques con objetos contundentes y realizar adecuaciones en las celdas que cumplan con los estándares internacionales como normas Mandela y CICR ya que estas están sobrepobladas y no cumplen con los requerimientos que precisamente en la sentencia de la Corte Constitucional T 267 de 2018 fueron resaltados en dicho fallo. En relación con las medidas de seguridad adicionales, solicitamos que se realice una evaluación de riesgos en conjunto con los trabajadores y sus representantes sindicales para identificar las áreas que requieren medidas especiales de seguridad.

(VIII) OCTAVO: Ordenar al Ministerio de Justicia del derecho INPEC tener población penitenciaria y carcelaria en el INPEC CPMS Buga proporcional y coherente al número de funcionarios administrativos y de cuerpo de custodia y vigilancia ya que el estudio de rediseño institucional que da parámetros técnicos reales de las falencias que se tienen en el INPEC revela que hay una falta de aproximadamente 60% de funcionarios para atender todos los procesos misionales y de apoyo del INPEC y en proporción al número de privados de la libertad en el INPEC CPMS Buga tenemos un déficit de 71 funcionarios administrativos y 34 funcionarios de cuerpo de custodia y vigilancia ya que tenemos una sobrecarga laboral y sobreexplotación laboral debido a la sobrepoblación carcelaria, debido en



gran medida por la población indiciada y sindicada perteneciente a los distritos, municipios y gobernaciones que según la ley 65 de 1993, ley 1709, sentencia 122 de 2022 y la directiva 018 de 2021 de la Procuraduría General de la Nación les pertenece. Requerimos que se realice un estudio conjunto que involucre a los sindicatos y las organizaciones de derechos humanos para determinar las necesidades de personal y garantizar que la carga laboral sea justa y segura. Destacando la importancia de proteger los derechos laborales de los funcionarios penitenciarios del INPEC CPMS Buga, como la libertad sindical, condiciones de trabajo seguras y salarios justos. Esto contribuirá a crear un entorno de trabajo más justo y respetuoso de los derechos. Ya que hay una clara desproporcionalidad en los salarios percibidos y la carga laboral.

(IX) NOVENO: Ordenar al Ministerio de Justicia y de derecho y al INPEC tener una población penitenciaria y carcelaria en el INPEC CPMS Buga de acuerdo a las reglas Mandela de la ONU y la CICR, ya que el establecimiento fue reducido a la mitad para la construcción de cuatro pabellones adyacentes al recinto que la sentencia T 267 de 2018 expone muy bien esta problemática y luego de 5 años después de proclamación de este fallo no ha sido superado, los cuales nunca han estado operativos es decir la construcción contigua y aledaña de este establecimiento para superar el hacinamiento en este establecimiento no está operativo. Esto ha implicado la eliminación de áreas de resocialización de gran importancia y de espacios de esparcimiento para los funcionarios. Esta área reducida corresponde a casi la mitad del espacio que tenemos en la actualidad, y hemos perdido áreas de gran relevancia, como la granja con animales destinada a la población campesina y las aulas para impartir formación se debe llevar a cabo una evaluación exhaustiva e independiente de cómo la reducción del espacio y la eliminación de áreas de resocialización han afectado tanto a la población carcelaria como al personal penitenciario. Esto deberá realizarse en consulta con sindicatos y organizaciones de derechos humanos, y los resultados deberán ser divulgados públicamente. Asegurando que cualquier cambio en la población carcelaria en CPMS Buga se realice de manera que no conduzca a una superpoblación de privados de la libertad, y que se establezcan medidas para garantizar condiciones de vida adecuadas y dignas para los privados de la libertad y funcionarios. El INPEC debe informar de manera regular y transparente sobre el progreso en la implementación de las reformas propuestas y sobre cualquier medida tomada para abordar las preocupaciones planteadas. El debido Proceso para permanencia de los privados de la libertad bajo convenios, la rendición de cuentas y la transparencia son fundamentales para asegurar el cumplimiento de los derechos humanos y sindicales. Este punto, que aborda la orden de adecuar la población penitenciaria y carcelaria en el Centro Penitenciario Municipal de Buga (CPMS Buga) de acuerdo a las Reglas Mandela de la ONU y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), es de suma relevancia desde la perspectiva del derecho sindical y los derechos humanos. Esta solicitud se basa en la sentencia T-267 de 2018 que fue fallada hace 5 años en este establecimiento, la cual detalla una problemática crítica en el sistema carcelario de nuestro establecimiento que, lamentablemente, no ha sido resuelta en los cinco años posteriores a su proclamación. A continuación, argumentaré con contundencia esta perspectiva:

1. *Derechos Humanos en Centros Penitenciarios: Las Reglas Mandela de la ONU y las directrices del CICR son instrumentos internacionales que establecen estándares mínimos para el tratamiento de las personas privadas de libertad. Estos estándares se basan en principios fundamentales de derechos humanos, incluyendo la dignidad, la no*



discriminación y la prohibición de tratos crueles, inhumanos o degradantes. La situación descrita en el CPMS Buga, con una población carcelaria hacinada y con la eliminación de áreas de resocialización, plantea una clara violación de estos principios.

2. Derechos Sindicales: Desde la perspectiva del derecho sindical, es crucial reconocer que el personal penitenciario también tiene derechos laborales y sindicales. La sobreexplotación por falta de funcionarios, la eliminación de espacios de esparcimiento y la sobrepoblación en las cárceles afecta directamente la salud y seguridad de los funcionarios penitenciarios, así como su capacidad para ejercer sus derechos laborales de manera efectiva. Garantizar condiciones de trabajo adecuadas es esencial para proteger los derechos sindicales de este personal.

3. La consulta con sindicatos y organizaciones de derechos humanos es un componente fundamental para garantizar la efectividad de las reformas propuestas. Los sindicatos representan a los trabajadores penitenciarios y desempeñan un papel vital en la defensa de sus derechos laborales. Por otro lado, las organizaciones de derechos humanos actúan como contrapeso y defensoras de los derechos de los privados de la libertad. Su participación en la evaluación y planificación es esencial para garantizar un enfoque integral y equilibrado. La solicitud de adecuar la población carcelaria en el CPMS Buga de acuerdo a las Reglas Mandela y las directrices del CICR no solo es un imperativo desde una perspectiva de derechos humanos, sino que también es esencial para proteger los derechos laborales del personal penitenciario. La participación de sindicatos y organizaciones de derechos humanos, junto con la rendición de cuentas y la transparencia, son elementos clave para asegurar que estas reformas se implementen de manera efectiva y se respeten los derechos de todas las partes involucradas.

(X) DÉCIMO: Regular por parte de la Presidencia de la Republica, Ministerio de Justicia y del Derecho y congreso de la república de Colombia (Cámara de representantes y Senado) las obligaciones de las entidades territoriales para atender a las personas detenidas preventivamente y definir las fuentes de financiación para su atención invocando el artículo 114, 150, 267 y 374 de la Constitución política de Colombia, teniendo en cuenta la sobreexplotación laboral que está teniendo los funcionarios del INPEC ya que hay una falencia de casi 60% de funcionarios para atender las demandas institucionales misionales y de apoyo.

Las peticiones que has mencionado se abordaran principalmente a través de la función legislativa, y en algunos casos, a través de la función de control político y control público. Los legisladores en el Senado y la Cámara de Representantes son responsables de proponer y debatir leyes y de supervisar las acciones del Ejecutivo, lo que incluye el INPEC y otras autoridades gubernamentales.

1. Ordenar al Congreso de la República de Colombia (Cámara de Representantes y Senado) la creación de legislación específica para garantizar la implementación efectiva de las Reglas Mandela de la ONU y las directrices del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en el sistema carcelario colombiano. Esta petición está relacionada con la función legislativa del Congreso

2. Solicitar al Congreso de la República de Colombia (Cámara de Representantes y Senado) que establezca regulaciones y obligaciones claras para las entidades territoriales en relación con la atención de personas detenidas preventivamente. Esto se enmarca en la función legislativa y de control público.

3. Pedir al Congreso de la República que reforme la legislación pertinente para que los funcionarios del INPEC coticen un 26% en pensiones en lugar del 16%.



Esta petición se relaciona con la función legislativa y la función de control político, ya que implica una reforma del régimen de pensiones y una revisión de las políticas de personal en el INPEC.

Estas peticiones tienen que ser coherentes con el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 del gobierno Actual.

“Humanización de la política criminal y superación del Estado de Cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria.

La aplicación de una política criminal desde un enfoque de derechos humanos promueve la garantía de la dignidad humana, la resocialización efectiva, las oportunidades e inclusión social y la recomposición de los lazos sociales afectados por el delito. Por lo anterior, es necesario transformar la política criminal y penitenciaria del país, priorizar la aplicación de la justicia restaurativa y la alternatividad penal frente al enfoque punitivo, fortalecer la atención penitenciaria para mitigar los riesgos de reincidencia, articular la labor y la oferta institucional para la inclusión social de las personas pospenadas, y mitigar los riesgos de vinculación al delito por parte de adolescentes y jóvenes. Con lo anterior, se busca atender las órdenes estructurales de la Corte Constitucional para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional en la materia.

a. Tratamiento penitenciario, resocialización y no reincidencia para un proyecto de vida digno Se realizará la supresión, fusión y/o determinación de la estructura, organización y funciones de las entidades del Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario del Sector Administrativo de Justicia y del Derecho para mejorar las condiciones de vida en reclusión de las personas privadas de la libertad y para el pleno cumplimiento de la finalidad resocializadora de la pena. Adicionalmente, se elaborará un protocolo de tratamiento penitenciario y de resocialización para la población privada de la libertad, atendiendo los enfoques de género y diferenciales, y las necesidades y particularidades de los grupos poblacionales de mujeres, LGBTIQ+, discapacidad, persona mayor, extranjeros, migrantes, comunidades étnicas, entre otros. Se adoptará el Plan Integral de Programas y Actividades de Resocialización. Se implementarán acciones para que las personas privadas de la libertad reciban asesoría jurídica para el trámite de obtención de subrogados penales y beneficios administrativos como parte de su tratamiento penitenciario de carácter progresivo. Finalmente, se realizarán convenios para el fortalecimiento progresivo de los Centros de Armonización Indígenas o sus equivalentes en el marco de la colaboración armónica entre los organismos del Estado, sin perjuicio de la autonomía que les asiste a las Autoridades Indígenas en la determinación o creación de dichos centros y la destinación de estos.

b. Justicia restaurativa para la recomposición de los lazos sociales Se diseñará una estrategia para preservar los vínculos sociales de las personas privadas de la libertad con su entorno. Ello permitirá garantizar sus derechos, especialmente, a la integración social y familiar; y mitigar los efectos negativos por la privación de la libertad. De igual manera, se reformará el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes -SRPA bajo un enfoque de justicia restaurativa y pedagógica para prevenir la reiteración del delito. Se implementará la política nacional de justicia juvenil restaurativa en los territorios, impulsando la implementación de programas, prácticas y procesos de justicia restaurativa en el SRPA. Finalmente, se promoverá la protección integral de los adolescentes y jóvenes, garantizando los derechos a la verdad y reparación integral de las víctimas, así como, el restablecimiento de los vínculos comunitarios para reducir la reiteración en el delito.

c. Atención a la población condenada, sindicada y pospenada en los territorios Se implementará una estrategia articulada entre el orden nacional y las entidades



territoriales para la implementación de la justicia restaurativa, además de garantizar la prestación de los servicios de salud, alimentación, educación y trabajo y servicios públicos (luz, agua, entre otros), incluyendo la identificación de fuentes de financiación y cofinanciación para las entidades territoriales. Además, se impulsará la implementación del programa de atención postpenitenciaria en los territorios, para prevenir la reincidencia y garantizar la inclusión social de la población pospenada.

d. *Robustecimiento de la alternatividad penal, tratamiento diferenciado y prevención del delito* Se desarrollará una estrategia para la promoción del uso de sanciones no privativas de la libertad, la aplicación de beneficios administrativos y medidas sustitutivas de la pena de prisión, incluyendo la formulación del programa de coordinación de la prestación de servicios de utilidad pública. Ello permitirá racionalizar, humanizar y descongestionar el sistema penal; implementar el nuevo enfoque restaurativo; y garantizar los derechos procesales. Se implementará un tratamiento penal diferenciado con enfoque de género y perspectiva interseccional en los casos en los que se presenten factores de vulnerabilidad. Así mismo, se implementará la Política Pública de Prevención del Delito de Adolescentes y Jóvenes priorizando la ejecución de acciones articuladas entre el orden nacional y territorial.

Finalmente, se realizarán campañas de concientización ciudadana sobre los fines del derecho penal para el reconocimiento de la alternatividad penal, la resocialización y la prevención del delito como formas de tramitar la conflictividad social en materia penal del uso irreflexivo e incapacitante de la prisión.

e. *De un enfoque reactivo de la política criminal y penitenciaria a uno sustentado en evidencia empírica* Se promoverá la articulación de los sistemas de información de las entidades que participan en las diferentes etapas de la política criminal de adultos, y adolescentes y jóvenes. Se establecerá una línea base de goce efectivo de derechos de personas privadas de la libertad.

f. *Extinción de dominio para el beneficio social* Se realizarán ajustes normativos e institucionales, en articulación con el poder judicial, para garantizar mayor efectividad de los procesos judiciales de extinción de dominio, y la administración y destinación de los bienes para el desarrollo de modelos cooperativos y asociativos de las poblaciones vulnerables y promoción de la economía popular, así como para la vivienda de población en proceso de reincorporación. Este proceso permitirá que la gestión de los activos administrados por la Sociedad de Activos Especiales (SAE) se realice de manera eficiente, planificada y transparente.”

(XI) UNDÉCIMO: ORDENAR al Ministerio de Justicia y del derecho y al INPEC que la cotización en pensiones para sus funcionarios sea 26%, no del 16%. Este error en la cotización del 16% en lugar del 26% tiene graves consecuencias, ya que impide que los empleados gocen de los beneficios necesarios debido a las altas cargas laborales y al desgaste inherente a un empleo de alto riesgo. Esto no se cumple y es otra causa de explotación laboral oculta y velada ya que no te permite acceder a una cotización a fin a tu nivel de riesgo y por ende no acceder a una pensión a los 50 años de edad. En Colombia, existe un régimen especial de pensiones para los trabajadores de alto riesgo, que implica una cotización adicional de diez puntos porcentuales en sus pensiones. Esto significa que no cotizan sobre el 16% de su salario, sino sobre el 26% de su salario. Además, este régimen permite una jubilación a una edad más temprana, generalmente a los 50 años. Sin embargo, según lo planteado, se está cotizando solo el 16%, lo que implica que los funcionarios penitenciarios no están recibiendo los beneficios adecuados a su nivel de riesgo y esfuerzo en el trabajo. Es importante que esta situación sea corregida para garantizar una jubilación digna a los trabajadores del INPEC según Decreto 2090 de 2003, que fue modificado por el Decreto 2655 de



2014. Es relevante señalar que los artículos 2, 6 y 8 de este decreto han sido declarados constitucionales por las sentencias C-853 de 2013 y C-651 de 2015.

(XII) DUODÉCIMO: ORDENAR a la Presidencia de la Republica de Colombia, Ministerio de Justicia y del derecho, Ministerio de trabajo, INPEC y Congreso de la Republica de Colombia: Restablecer áreas de resocialización, talleres, granjas y canchas de fútbol para promover la rehabilitación y reintegración social de las personas privadas de la libertad del INPEC CPMSC Buga garantizando condiciones de trabajo dignas y el cumplimiento de los derechos laborales de los trabajadores del INPEC Buga, así como la dotación de personal necesario para el adecuado funcionamiento de la institución realizando una audiencia pública o diligencia de seguimiento con la presencia de las autoridades competentes, representantes de la Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y demás entidades encargadas de velar por los derechos de los privados de la libertad y de los funcionarios del INPEC. Permitiendo una revisión periódica de las medidas tomadas y garantizará la transparencia y la participación de la sociedad civil en la supervisión de la situación en el INPEC.” (Sic)

2. Hechos

La parte actora expuso en la solicitud de amparo, los hechos y consideraciones que se resumen a continuación:

El señor Cristhian Felipe Salinas, que se desempeña como funcionario del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (en adelante INPEC) en el cargo de profesional universitario y labora en el EPMSC Buga, manifestó que la estructura física del edificio administrativo y el muro perimetral de dicho establecimiento presenta un deterioro progresivo que amenaza con un inminente colapso.

Señaló que existe hacinamiento en las celdas y que, como consecuencia de una construcción que inició en el año 2013 destinada a la ampliación del establecimiento, se eliminaron varias áreas de resocialización, tales como: aulas de talleres, granja y cancha de fútbol. Que, además, la infraestructura pretendida con la construcción no ha sido puesta en funcionamiento, ni ha continuado la correspondiente construcción.

Advirtió que las condiciones de trabajo son deficientes, debido a que el personal del INPEC carece de herramientas de trabajo, falta de orden y aseo de los puestos de trabajo, inadecuadas conexiones eléctricas y cableado expuesto. Además, adujo que existe un riesgo biológico por cañerías en mal estado y que el personal de custodia no tiene esclusas para la protección de ataques por parte de los privados de la libertad.



Indicó que existe una sobrecarga laboral para los trabajadores del INPEC Buga por el déficit de personal y que las cotizaciones a pensión se están realizando sobre un 16% cuando debe ser sobre el 26%.

Adujo que el parque automotor con el que cuenta el establecimiento está obsoleto y deteriorado. Informó que mediante Resolución No. 2899 del 11 de mayo de 2023, la Dirección Territorial del Ministerio de Trabajo sancionó al director general del INPEC con multa de COP\$58.000.000, por el incumplimiento de los programas de salud ocupacional, normas de salud ocupacional y obligaciones propias del empleador.

Expuso que los días 9, 10, 11, 13 y 19 de octubre de 2023, llegaron al establecimiento 16 personas sindicadas de delitos de alto riesgo, provenientes de los municipios de Tuluá y Buenaventura, por orden del director general del INPEC, pese a que el EPMSC Buga no tenía convenios interadministrativos con esos municipios.

3. Trámite

El Consejo de Estado – Sección Cuarta, mediante auto de 30 de octubre de 2023, inadmitió la demanda de tutela para que el señor Cristhian Felipe Salinas Cruz, la subsanara en el sentido de precisar en qué calidad actuaba frente a los empleados y las personas privadas de la libertad del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Buga. En esa providencia se aclaró que la calidad de presidente del sindicato lo legitimaría únicamente para solicitar la protección de los derechos amenazados del sindicato como persona jurídica, mas no respecto de derechos individuales de los empleados, ni de las personas privadas de la libertad del centro penitenciario.

En auto de 3 de noviembre de 2023, el señor Salinas Cruz presentó memorial de subsanación; sin embargo, no señaló la calidad en que actuaba respecto de los empleados y de las personas privadas de la libertad.

En auto de 21 de noviembre de 2023, se admitió la demanda de tutela con respecto del señor Cristhian Felipe Salinas Cruz, denegó la medida cautelar solicitada y ordenó notificar en calidad de accionados a la Presidencia de la República, a los ministros de Justicia y del Derecho y del Trabajo, a los



directores generales del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC, de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo –UNGRD–, al presidente de la ARL Positiva y a los presidentes del Senado y la Cámara de Representantes. Además, por tener intereses en las resultas del proceso, vinculó a la Procuraduría General de la Nación y al Defensor del Pueblo.

4. Intervenciones

4.1 El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, solicitó la desvinculación por falta de legitimación en la causa por pasiva y, de manera subsidiaria, pidió que se denegaran las pretensiones de la acción de tutela respecto de esa entidad, por cuanto no vulneró los derechos fundamentales invocados.

Manifestó que encontró que la comunicación radicada por el actor fue contestada por oficios OFI23-0077678/GFPU 13050000 del 25 de abril de 2023 y OFI23-001077443/GFPU 12000000 del 7 de junio de 2023, mediante las cual se informó de la remisión por competencia al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la Defensoría del Pueblo y el INPEC.

4.2 El Ministerio de Justicia y del Derecho, solicitó la desvinculación por falta de legitimación en la causa por pasiva, teniendo en cuenta que no era la llamada a responder por las acciones y omisiones que, a juicio del demandante, vulneraron sus derechos fundamentales.

4.3 La Cámara de Representantes, pidió la desvinculación por no estar legitimada por pasiva para responder lo pedido por el actor. En ese sentido, se refirió a las funciones del INPEC y de la USPEC para señalar que eran las llamadas a responder por la presunta amenaza de derechos fundamentales.

4.4 El Senado de la República, a través secretario general y de la jefe de la División Jurídica, pidió que se declarara improcedente la solicitud de amparo frente al Congreso de la República, por falta de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto no era el responsable de atender la presunta violación de los derechos fundamentales de la parte actora.

4.5 El Centro Penitenciario y Carcelario de Buga, solicitó la desvinculación, porque adujo que no estaba vulnerando ningún derecho



fundamental del demandante.

Adicionalmente, informó que el 24 de febrero de 2022, la Personería Municipal de Buga realizó visita al Establecimiento Penitenciario de Buga, cuyas observaciones frente a la infraestructura del Centro Penitenciario se remitieron a la USPEC. Que, por su parte, el director regional de occidente señaló que estaba en el plan de necesidades del 2022, pero que para el momento no se estaban ejecutando obras de mantenimiento en el Establecimiento de Buga, porque dependía de la disponibilidad presupuestal.

Agregó que el establecimiento carcelario de Buga, no poseía, ni la competencia, ni los recursos para intervenir en la infraestructura, toda vez que era una competencia de la USPEC, tal y como se evidenciaba de las solicitudes que se han enviado a esa unidad para la intervención en la anomalía de la infraestructura que presenta el establecimiento.

4.6 El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC, solicitó la desvinculación del proceso de la referencia, con fundamento en que la competencia funcional para atender los requerimientos del demandante era la USPEC y EPC Buga.

4.7 La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, rindió informe en el que señaló que la Dirección de Suministro de Bienes de esa entidad señaló que esa Unidad no realiza dotación directamente a los establecimientos, sino que los vehículos adquiridos se entregan al almacén general del INPEC, encargado de realizar la asignación y entrega a cada establecimiento de acuerdo con su priorización. Que, por su parte la Dirección de Infraestructura indicó que, para la vigencia de 2023, se tenía prevista la intervención a la infraestructura del establecimiento mediante el contrato 271-2022 y que, de hecho, para el caso objeto de estudio habían realizado varias intervenciones, además de que con la suscripción del contrato No. 219-2013 se pretende minimizar la problemática de hacinamiento.

4.8 La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD, solicitó que se decretara la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva y, en consecuencia, se desvinculara a esa entidad del presente asunto. Para el efecto, explicó que esa unidad no hace parte de las



entidades que integran el Consejo Superior de Política Criminal y, por ende, no tenía injerencia alguna en el mantenimiento de la infraestructura carcelaria.

Consideró que la función medular de la UNGRD era coordinar la implementación de la gestión de riesgo de desastres, atendiendo a las políticas de desarrollo sostenible, así como el funcionamiento y el desarrollo continuo del sistema para la Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD.

4.9 El Ministerio del Trabajo, manifestó que se abstendría de pronunciarse sobre las pretensiones del actor, por cuanto para este caso, ese ente no era titular de derecho de contradicción alguno. Con todo, informó que mediante Resolución No. 2899 del 11 de mayo de 2023, sancionó al INPEC por violación de normas sobre seguridad e higiene en el trabajo.

4.10 Positiva Compañía de Seguros S.A., solicitó que se declarara improcedente la acción de tutela en contra de esa aseguradora y se desvinculara por falta de legitimación en la causa por pasiva, porque no vulneró los derechos fundamentales del demandante. Además, aclaró que las Administradoras de Riesgos Laborales solo cumplían función de asesoramiento y acompañamiento en el programa de seguridad y salud en el trabajo.

4.11 La Defensoría del Pueblo, informó que el 26 de diciembre de 2023 realizó visita al Centro Penitenciario y Carcelario de Buga y aportó el informe correspondiente.

5. La providencia impugnada

El Consejo de Estado – Sección Cuarta, mediante sentencia de 7 de marzo de 2024 amparó los derechos fundamentales del señor Cristhian Felipe Salinas Cruz y de los privados de la libertad del EPMSC Buga, con fundamento en lo siguiente:

Sobre las pretensiones del señor Cristhian Felipe Salinas Cruz:

Del material probatorio allegado al expediente, se concluyó que los derechos fundamentales a la salud, a la dignidad humana y al trabajo del señor Cristhian Felipe Salinas Cruz, se encuentran vulnerados como consecuencia del



deterioro de la infraestructura y malas condiciones en las que debe desarrollar sus labores.

Adujo que a pesar de que en mayo de 2023 el INPEC fue sancionado debido a que se concluyó que en el EPMSC BUGA persistían las condiciones inadecuadas e inseguras en el ambiente de trabajo que ponían en riesgo a los trabajadores del establecimiento, como lo es el señor Salinas Cruz, no se tomaron las medidas correctivas necesarias, según lo evidencia el informe técnico de la ARL del 22 de septiembre de 2023.

Resaltó que el registro fotográfico contenido en el citado informe de la ARL también permite evidenciar el deterioro de la infraestructura del establecimiento.

Agregó que el informe de visita del 26 de diciembre de 2023 de la Defensoría Regional del Valle del Cauca revela que las recomendaciones de la ARL no fueron implementadas y que, por el contrario, la situación de deterioro, humedad y mal estado en el que se encuentra el establecimiento carcelario se han mantenido. La falta de condiciones de seguridad y la exposición a riesgos biológicos debido a la insalubridad en los puestos de trabajo representa un riesgo inminente para la salud del señor Salinas Cruz, lo que justifica la intervención del juez de tutela para conceder el amparo solicitado con el propósito de que se garantice un entorno laboral seguro y digno.

Por otro lado, y con respecto a las pretensiones de las personas privadas de la libertad del EPMSC Buga, se tiene lo siguiente:

Arguyó que a la Sala le generó preocupación el hecho de que, a pesar de la existencia de contratos cuya destinación presupuestal era para solventar requerimientos de la EPMSC Buga, las visitas practicadas en el establecimiento no evidenciaban esas intervenciones contractuales.

En consecuencia, ordenó al INPEC y a la USPEC que de manera coordinada elaboren, en un término no mayor a 30 días, un plan de acción que permita atender las necesidades de infraestructura del EPMSC Buga, ya sea con la efectiva ejecución de los contratos vigentes para el mantenimiento o con otros proyectos que se encaminen a ese propósito. Del anterior plan deberán informar al director de la EPMSC Buga, que, a su vez, tendrá a su cargo



continuar rindiendo los informes a esas autoridades respecto a las problemáticas que se presenten en el centro carcelario.

6. La impugnación

Mediante memorial de 14 de marzo de 2024¹, el INPEC presentó escrito de impugnación contra la sentencia de 7 de marzo de 2024, proferida por el Consejo de Estado – Sección Cuarta, por considerar que en la providencia referida se le imponen una serie de órdenes que asegura que son competencia exclusiva de la USPEC.

Consideró que la definición de los lineamientos y políticas públicas en materia de infraestructura carcelaria son funciones a cargo de la USPEC, el INPEC y el Ministerio de Justicia y del Derecho, por el contrario, la función de mantener una adecuada infraestructura carcelaria para los reclusos corresponde exclusivamente a la USPEC.

Agregó que el INPEC nunca se ha sustraído del deber funcional que le asiste, ni ha desplegado acciones que redunden en detrimento de los derechos fundamentales del accionante.

Concluyó que la Dirección General del INPEC no ha vulnerado ningún derecho fundamental, por lo que se hace imposible, jurídica y administrativamente, proceder con las pretensiones del accionante.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala es competente para conocer la impugnación interpuesta contra el fallo de primera instancia en virtud de lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, en concordancia con el artículo 25 del Acuerdo N° 080 de 12 de marzo de 2019⁹.

¹ Índice 75 SAMAI Expediente 11001-03-15-000-2023-06506-00



2. Cuestión previa

Mediante remisión de la Secretaría General de la Corporación, de fecha 30 de mayo de 2024, se recibió escrito de oposición a la impugnación de la sentencia de tutela de primera instancia, presentada por el INPEC, que mediante esta providencia se decide.

El memorial contentivo de la mencionada manifestación de impugnación, está signado por varias personas privadas de la libertad que están reclusas en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Buga y quienes ya se encuentran representadas en este mecanismo constitucional, de manera oficiosa, por el señor Cristhian Felipe Salinas Cruz.

Por tanto, como quiera que sus derechos e intereses se encuentran agenciados y representados en debida forma, la Sala considera que no se hace necesario emitir ningún pronunciamiento sobre el particular, distinto a aquél tendiente a resolver los cargos presentados en el mencionado escrito de impugnación.

3. Problema jurídico

La Sala debe decidir si revoca la decisión de primera instancia proferida por el Consejo de Estado – Sección Cuarta, que amparó los derechos fundamentales invocados por el señor Cristhian Felipe Salinas Cruz, en nombre de las personas privadas de la libertad del EPMSC Buga, siendo procedente, en su lugar, negar las pretensiones de la presente solicitud de tutela con respecto al INPEC.

4. Generalidades de la acción de tutela

Según lo consagrado en el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona cuenta con la acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando quiera que sean violados o amenazados por la acción o la omisión de las autoridades, o de particulares en los casos que señala la ley, y procede sólo cuando el afectado no disponga de otro medio judicial de defensa, salvo que la utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.



La Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha señalado que son elementos esenciales de esta acción constitucional su carácter subsidiario y excepcional, lo que implica que ésta sólo pueda ser ejercida frente a la violación de un derecho fundamental cuando no se disponga de otro mecanismo de defensa judicial o, en el evento en que aun existiendo otro medio de protección ordinario, sea necesario decretar el amparo en forma transitoria para evitar que se produzca un perjuicio irremediable, el cual debe estar debidamente acreditado en el proceso respectivo.

5. Del Derecho al debido proceso

El debido proceso es un derecho constitucional fundamental, establecido en el artículo 29 de la Constitución Política, aplicable a toda clase de actuaciones administrativas y judiciales, el cual constituye uno de los presupuestos esenciales del Estado Social de Derecho a través del cual se realizan los demás derechos.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, este derecho goza de protección especial, ya que impone un límite a las acciones de las autoridades públicas y garantiza que las relaciones que se dan entre los agentes del estado y los ciudadanos se realicen en un marco de transparencia, siendo entonces la principal herramienta para evitar la arbitrariedad de las actuaciones de las autoridades.

En este sentido, el principio de legalidad es una restricción al ejercicio del poder público, en atención a la cual “las autoridades estatales no podrán actuar en forma omnímoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus *derechos*”².

Sobre el derecho al debido proceso, la Corte Constitucional sostuvo lo siguiente:

“(...) lo integran el conjunto de facultades y garantías previstas en el ordenamiento jurídico, cuyo objetivo básico es brindar protección al individuo sometido a cualquier proceso, de manera que durante el trámite se puedan

² Sentencia C-980 de 2010.



*hacer valer sus derechos sustanciales y se logre el respeto de las formalidades propias del juicio, asegurando con ello una recta y cumplida administración de justicia”.*³

Una de las garantías del debido proceso es la oportunidad de que toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, sea escuchada y pueda hacer valer sus argumentos, controvertir, contradecir, objetar y solicitar pruebas y, hacer ejercicio de los recursos de Ley⁴.

En lo concerniente al debido proceso administrativo, se debe señalar que este precepto no solo está regulado en el artículo 29 de la Constitución Política, sino que además está incluido en el artículo 209 del mismo texto y en el numeral 1º del artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, normas en las que se regula como un *principio* fundamental de la función administrativa.

En la Sentencia C-980 de 2010, la Corte Constitucional señaló que el debido proceso administrativo ha sido definido como:

“(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”⁵. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”⁶.

En la misma providencia, se determinó que las garantías establecidas en virtud del debido proceso administrativo, de acuerdo a la jurisprudencia sentada por este alto Tribunal, son las siguientes:

“(i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.”

³ Corte Constitucional, sentencia T-068 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁴ Corte Constitucional, sentencia C-617 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-796 de 2006.

⁶ Ibidem.



Para las autoridades públicas, el debido proceso administrativo implica una limitación al ejercicio de sus funciones, puesto que, en todo proceso, desde su inicio hasta su fin, deben obedecer de manera restrictiva a los parámetros procedimentales determinados en el marco jurídico vigente. Con lo anterior se pretende eliminar todo criterio subjetivo que pueda permear el desarrollo de los procesos administrativos y, a su vez, evitar la conducta de omisión, negligencia o descuido en que puedan incurrir los funcionarios relacionados en el proceso.

5.1. Del derecho a la dignidad humana

El artículo 1 de la Carta Política instituye a la dignidad humana como uno de los tres pilares fundantes del Estado Social de Derecho Colombiano. Así reza dicha disposición constitucional: *“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”* (Subraya fuera del texto original).

En desarrollo del mencionado precepto superior, la Corte Constitucional ha señalado que la dignidad humana se debe entender bajo las siguientes dimensiones: a partir de su objeto concreto de protección y con base en su funcionalidad normativa.

Con respecto al objeto concreto de protección, la Corte Constitucional ha identificado tres lineamientos claros y diferenciables: (i) la dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características; (ii) la dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia; y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral o, en otras palabras, que los ciudadanos puedan vivir sin ser sometidos a cualquier forma de humillación o tortura.

Frente a la funcionalidad de la norma, este Tribunal ha puntualizado tres expresiones de la dignidad humana entendida como: (i) principio fundante del



ordenamiento jurídico y por tanto del Estado, y en este sentido la dignidad como valor; (ii) principio constitucional; y (iii) derecho fundamental autónomo.

Entendido como derecho fundamental autónomo, la Corte ha determinado que la dignidad humana equivale: (i) al merecimiento de un trato especial que tiene toda persona por el hecho de ser tal; y (ii) a la facultad que tiene toda persona de exigir de los demás un trato acorde con su condición humana. Por tanto, la dignidad humana se erige como un derecho fundamental, de eficacia directa, cuyo reconocimiento general compromete el fundamento político del Estado.

6. Caso concreto

El señor Cristhian Felipe Salinas Cruz, como agente oficioso, planteó la vulneración a sus derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad del EPMSC de Buga, a la dignidad, a la vida, a la intimidad, al debido proceso, al trabajo y a la salud, porque considera que la Presidencia de la República, los Ministerios de Justicia y el Derecho y del Trabajo, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC, la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres –UNGRD–, Positiva Compañía de Seguros S.A. y el Senado y la Cámara de Representantes, se los han vulnerados por los daños estructurales del EPMSC Buga, la falta de atención a las recomendaciones emitidas por la Administradora de Riesgos Laborales y el deterioro del parque automotor designado al establecimiento.

Por su parte, el INPEC impugnó la decisión de primera instancia proferida por el Consejo de Estado – Sección Cuarta, por considerar que en la providencia referida se le imponen una serie de órdenes que asegura que son competencia exclusiva de la USPEC.

Consideró que la definición de los lineamientos y políticas públicas en materia de infraestructura carcelaria son funciones a cargo de la USPEC, el INPEC y el Ministerio de Justicia y del Derecho, por el contrario, la función de mantener una adecuada infraestructura carcelaria para los reclusos corresponde exclusivamente a la USPEC.



Agregó que el INPEC nunca se ha sustraído del deber funcional que le asiste, ni ha desplegado acciones que redunden en detrimento de los derechos fundamentales del accionante.

Concluyó que la Dirección General del INPEC no ha vulnerado ningún derecho fundamental, por lo que se hace imposible, jurídica y administrativamente, proceder con las pretensiones del accionante.

De cara a resolver los argumentos planteados en la impugnación, la sala partirá del análisis efectuado por el Consejo de Estado – Sección Cuarta, en sentencia de tutela de primera instancia, que determinó amparar los derechos del señor Cristhian Felipe Salinas Cruz y de las personas privadas de la libertad del EPMSC de Buga; considerando lo siguiente:

“A partir del anterior recuento probatorio, la Sala pasa a analizar los casos concretos del señor Cristhian Felipe Salinas Cruz y de los privados de la libertad del EMPSC Buga.

Sobre las pretensiones del señor Cristhian Felipe Salinas Cruz

Tras analizar las pruebas, la Sala concluye que los derechos fundamentales a la salud, a la dignidad humana y al trabajo del señor Cristhian Felipe Salinas Cruz, se encuentran vulnerados como consecuencia del deterioro de la infraestructura y malas condiciones en las que debe desarrollar sus labores.

Como se ve, pese a que en mayo de 2023 el INPEC fue sancionado debido a que se concluyó que en el EPMSC BUGA persistían las condiciones inadecuadas e inseguras en el ambiente de trabajo que ponían en riesgo a los trabajadores del establecimiento, como lo es el señor Salinas Cruz, no se tomaron las medidas correctivas necesarias, según lo evidencia el informe técnico de la ARL del 22 de septiembre de 2023.

Cabe resaltar que el registro fotográfico contenido en el citado informe de la ARL también permite evidenciar el deterioro de la infraestructura del establecimiento.

De hecho, el informe de visita del 26 de diciembre de 2023 de la Defensoría Regional del Valle del Cauca revela que las recomendaciones de la ARL no fueron implementadas y que, por el contrario, la situación de deterioro, humedad y mal estado en el que se encuentra el establecimiento carcelario se ha mantenido. La falta de condiciones de seguridad y la exposición a



riesgos biológicos debido a la insalubridad en los puestos de trabajo representa un riesgo inminente para la salud del señor Salinas Cruz, lo que justifica la intervención del juez de tutela para conceder el amparo solicitado con el propósito de que se garantice un entorno laboral seguro y digno.

Ahora bien, en el escrito de tutela, el señor Salinas Cruz solicitó que se modificara el sobresueldo y realizaran incrementos de los aportes pensionales. Al respecto, basta señalar las solicitudes relacionadas con el reconocimiento de prestaciones de carácter laboral no son procedentes en el marco de la acción de tutela, ya que para tales reclamaciones deben seguirse los trámites administrativos y judiciales ante las autoridades competentes. Por lo tanto, se declarará improcedente la acción de tutela respecto de esta pretensión.

En este punto también conviene señalarse que no advierte la necesidad urgente de dictar órdenes frente al parque automotor de la EPMSC Buga, aunque el informe de la ARL da cuenta del mal estado de un vehículo, la Sala no advierte en esa circunstancia la representación de un riesgo inminente para el señor Salinas Cruz o el personal que hace uso del dicho parque automotor. En consecuencia, la Sala denegará esta pretensión.

En lo que respecta a las personas privadas de la libertad, del análisis material probatorio la Sala concluye lo siguiente: Por una parte, aunque la USPEC señaló que celebró contrato 219-2013 para la ampliación del EPMSC Buga, con el objetivo de abordar el problema de hacinamiento, la realidad descrita en el escrito de tutela y que se reitera en el acta de visita de la Defensoría del Pueblo del 26 de diciembre de 2023, revela que la obra de ampliación está detenida. De hecho, según lo expuesto por el demandante, esta situación no solo no ha resuelto el problema de hacinamiento, sino que también ha conllevado a una reducción de los espacios de resocialización disponibles para los internos. Además, pese a la existencia de los contratos 271-2022 y 321-202 que tienen como objeto el mantenimiento de la infraestructura, entre otros, del EPMSC Buga, en el acta de visita de la Defensoría del Pueblo del 26 de diciembre de 2023 también se registraron las condiciones actuales del establecimiento: agrietamientos, humedad, baterías sanitarias dañadas, circunstancias que evidencian la falta de mantenimiento adecuado.

Es decir, existen unos contratos suscritos por la USPEC que, en apariencia, permitirían superar los daños estructurales el establecimiento penitenciario, sin embargo, las pruebas demuestran que los daños y deplorables condiciones son la realidad a la que se enfrenta la población carcelaria.



Lo anterior, además de evidenciar una falta de acción por parte de las autoridades competentes a fin de conjurar los problemas estructurales que aquejan el EPMSC Buga, refleja la permanencia del estado de cosas inconstitucional en materia de infraestructura que desde el año 1998 fue declarada por la Corte Constitucional.

La Sala considera que la realidad que enfrentan las personas privadas de la libertad en el EPMSC Buga configura una afrenta a la dignidad humana y constituye la vulneración de las garantías que les asiste como población vulnerable.

Además, conforme a lo expuesto en el escrito de tutela que no fue desvirtuado por las autoridades demandadas, el hecho de que los programas de resocialización para la población privada de la libertad se vieron mermados con la eliminación de algunos espacios destinados para esa finalidad. Esa circunstancia, se suma a las que evidencias de abandono por el que atraviesa el EPMSC Buga.

La Sala ve con preocupación el hecho de que pese a la existencia de contratos que reflejan destinación presupuestal para solventar requerimientos de la EPMSC Buga, las visitas practicadas en el establecimiento no evidencien esas intervenciones contractuales. Justamente por lo anterior, se remitirá copia de este expediente a la Contraloría y Procuraduría para que, en el ámbito de sus competencias, evalúen si existe mérito para adelantar las investigaciones que estimen pertinentes en la materia. Lo expuesto, permite concluir que ante la crítica situación que enfrenta el señor Salinas Cruz y las personas privadas de la libertad, el INPEC y la USPEC deben trabajar en conjunto con el director del EPMSC Buga para dar soluciones concretas a la problemática que enfrenta el establecimiento.

En este punto, conviene precisar que el artículo 2.2.1.12.1.2 del Decreto 204 de 20168 , señala que, en virtud del principio de coordinación, “la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) coordinaran todas sus actuaciones en el marco de sus respectivas competencias, de tal forma que se garantice el adecuado cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron creadas y se materialicen los principios que orientan la administración pública en general y el sistema penitenciario y carcelario en particular”. Por su parte, el artículo 2.2.1.12.1.3 ibidem dispone que la USPEC y el INPEC “emplearan en la ejecución de sus competencias los medios más adecuados para el



cumplimiento de sus objetivos, de manera que se garantice el goce efectivo de los derechos de las personas privadas de la libertad”.

En consecuencia, la Sala ordenará al INPEC y a la USPEC que de manera coordinada elaboren, en un término no mayor a 30 días, un plan de acción que permita atender las necesidades de infraestructura del EPMSC Buga, ya sea con la efectiva ejecución de los contratos vigentes para el mantenimiento o con otros proyectos que se encaminen a ese propósito. Del anterior plan deberán informar al director de la EPMSC Buga, que, a su vez, tendrá a su cargo continuar rindiendo los informes a esas autoridades respecto a las problemáticas que se presenten en el centro carcelario.

También se ordenará a la INPEC y la USPEC que, dentro de los seis meses siguientes a la notificación de esta sentencia, implementen acciones de mejoramiento en materia de proyectos de resocialización.

Asimismo, ordenará al Centro Penitenciario y Carcelario EPMSC Buga, al INPEC y a la USPEC, que adelanten las gestiones necesarias para acoger en su totalidad las recomendaciones otorgadas por Positiva Compañía de Seguros S.A. en el Informe técnico de inspección de seguridad a los puestos de trabajo e instalaciones físicas de EPMSC Buga, del 22 de septiembre de 2023.

Se ordenará al defensor del pueblo Regional Valle del Cauca que, dentro de los dos meses siguientes a la notificación de esta providencia, realice acompañamiento a cada una de las órdenes impartidas en la presente providencia a través de visitas de inspección en las que haga verifique el estado del EPMSC Buga, específicamente frente al tema de infraestructura.

Finalmente, se ordenará al INPEC, la USPEC y al Centro Penitenciario EPMSC Buga que, transcurrido el término de 8 meses, envíen informe de cumplimiento con destino a este proceso.”. (Sic)

Ahora bien, como la impugnación realizada por el INPEC contra la sentencia de 7 de marzo de 2024 proferida por el Consejo de Estado, se circunscribe a argumentar que lo ordenado para materializar el amparo de tutela, excede la competencia de esta entidad, es necesario analizar las órdenes dadas en la citada providencia, con el fin de determinar si su cumplimiento, efectivamente, le corresponden al INPEC, por hacer parte de su órbita de competencias.

6.1. Sobre la orden contenida en el numeral 2



En el numeral 2 de la parte resolutive de la sentencia de 7 de marzo de 2024, el Consejo de Estado – Sección Cuarta resolvió:

2. Ordenar al INPEC y a la USPEC que de manera coordinada elaboren, en un término no mayor a 30 días, un plan de acción que permita atender las necesidades de infraestructura del EPMSC Buga, ya sea con la efectiva ejecución de los contratos vigentes para el mantenimiento o con otros proyectos que se encaminen a ese propósito. Del anterior plan deberán informar al director de la EPMSC Buga, que, a su vez, tendrá a su cargo continuar rindiendo los informes a esas autoridades respecto a las problemáticas que se presenten en el centro carcelario.” (Sic)

Con respecto a esta orden, en el Decreto 4150 de 2011, “*Por el cual se crea la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC, se determina su objeto y estructura.*”. En los numerales 3, 4 y 7 del artículo 18, se establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 18. Subdirección de Construcción y Conservación. *Son funciones de la Subdirección de Construcción y Conservación, las siguientes:*

(...)

3. Proponer los planes, programas y proyectos de inversiones orientados a la construcción, ampliación, adecuación, refacción, mantenimiento, mejoramiento, conservación y dotación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria, en coordinación con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y efectuar el seguimiento a su ejecución.

4. Ejecutar los planes, programas y proyectos de inversiones y de funcionamiento en materia de infraestructura penitenciaria y carcelaria, en coordinación con las dependencias internas y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).

(...)

7. Adelantar los estudios técnicos para la adquisición e implementación de instrumentos y equipos de seguridad y control de la infraestructura penitenciaria y carcelaria, en coordinación con la Oficina de Tecnología y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).”

Por su parte, el numeral 16 del artículo 2 del decreto 4051 de 2011, “*Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, y se dictan otras disposiciones.*” precisa lo siguiente:



“ARTÍCULO 2°. FUNCIONES. *El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, tendrá las siguientes funciones:*

(...)

16. Determinar las necesidades en materia de infraestructura, bienes y servicios para cumplir con sus objetivos y funciones, y requerir su suministro a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, SPC”.

Ahora bien, como se advierte en precedencia, tanto el numeral 3 del artículo 18 del Decreto 4150 de 2011 y el numeral 16 del artículo 2 del Decreto 4151 de 2011, atribuyen dentro de las funciones del INPEC, determinar las necesidades en materia de infraestructura y coordinar los planes de construcción, adecuación, mantenimiento o mejoramiento de la infraestructura penitenciaria y carcelaria. Por lo tanto, en vista de que estas funciones están alineadas con la orden impartida por el juez de primera instancia de tutela, se puede concluir que no le asiste razón al impugnante.

6.2. Sobre la orden contenida en el numeral 3

En el numeral 3 de la parte resolutive de la sentencia de 7 de marzo de 2024, el Consejo de Estado – Sección Cuarta resolvió:

“3. Ordenar *a la INPEC y la USPEC que, dentro de los seis meses siguientes a la notificación de esta sentencia, implementen acciones de mejoramiento en materia de proyectos de resocialización.”*

Con respecto a esta orden, en los numerales 12 y 13 del artículo 2 del Decreto 4151 de 2011, *“Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, y se dictan otras disposiciones.”*, se describen las siguientes funciones:

“12. Prestar los servicios de atención integral, rehabilitación y tratamiento penitenciario a la población privada de la libertad.

13. Definir y gestionar estrategias para la asistencia pospenitenciaria en colaboración con otras entidades públicas o privadas.”

En virtud de la normativa previamente citada, resulta evidente para la Sala que es competencia del INPEC implementar acciones para el mejoramiento de proyectos de resocialización, en consideración a las funciones otorgadas mediante decreto que modificó su estructura. Por lo anterior, no es de recibo



que la entidad alegue su falta de competencia para un asunto que indiscutiblemente le es atribuible.

6.3. Sobre la orden contenida en el numeral 4

En el numeral 4 de la parte resolutive de la sentencia de 7 de marzo de 2024, el Consejo de Estado – Sección Cuarta resolvió:

“4. Ordenar al Centro Penitenciario y Carcelario EPMSC Buga, al INPEC y a la USPEC, que adelanten las gestiones necesarias para acoger en su totalidad las recomendaciones otorgadas por Positiva Compañía de Seguros S.A. en el Informe técnico de inspección de seguridad a los puestos de trabajo e instalaciones físicas de EPMSC Buga, del 22 de septiembre de 2023.”

Para resolver este punto, se tiene que las recomendaciones hechas por Positiva Compañía de Seguros S.A. en informe de 22 de septiembre de 2023 fueron las siguientes:

- ✓ **“8. RECOMENDACIONES**
- ✓ *Se recomienda instalar barandas de seguridad alrededor de la oficina de expendio, terraza de alojamiento y casa fiscal.*
- ✓ *Se recomienda a la dirección del Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional se gestione en conjunto con el Comité Paritario en Seguridad y Salud en el Trabajo – COPASST ante la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC la adecuación de los puestos de trabajo en los servicios asignados ubicados como garitas, oficinas, pasillos entre otros.*
- ✓ *Se recomienda Solicitar a la USPEC (Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios) la adecuación y mantenimiento a las áreas locativas de los puestos de trabajo (oficinas, pasillo central entre otros) en especial en la parte estructural por el deterioro.*
- ✓ *Se recomienda solicitar o realizar seguimiento a la Oficina de Gestión de Riesgos para que evalúe la infraestructura del establecimiento a raíz de las múltiples fisuras que se encuentran en paredes y techo.*
- ✓ *Se recomienda orden y aseo con el fin de disminuir el riesgo de caída de objetos como se observan en la oficina de Talento Humano.*
- ✓ *Se recomienda realizar mantenimiento de redes y equipos eléctricos, de igual forma señalización de las cajas eléctricas, identificación de voltajes y canalización de cables.*



- ✓ *Finalmente, se recomienda la intervención a través de mantenimientos generales, que impliquen el cambio masivo de bombillas dañadas, canalización del cableado y red eléctrica expuesta, reparación de tomacorrientes, instalación de cintas antideslizantes foto luminiscentes y señalización informativa/preventiva, gestiones que minimizan la valoración de riesgos y peligros abordados en el presente informe y por ende, impactan positivamente en la seguridad y salud y en la incidencia de accidentes de trabajo en el Establecimiento de Reclusión.”*

En atención a que las recomendaciones hechas por Positiva Compañía de Seguros S.A. tiene relación con modificaciones y mejoras en la infraestructura del establecimiento Penitenciario y Carcelario de Buga, y como ya se advirtió que en virtud de los Decretos 4150 de 2011 y 4151 de 2011, se atribuye dentro de las funciones del INPEC, el coordinar planes orientados a la construcción, adecuación, mantenimiento o mejoramiento de la infraestructura penitenciaria y carcelaria, se puede concluir entonces que esta orden se encuentra dentro de las funciones de la entidad.

6.4. Sobre la orden contenida en el numeral 6

En el numeral 6 de la parte resolutive de la sentencia de 7 de marzo de 2024, el Consejo de Estado – Sección Cuarta resolvió:

“6. Ordenar al INPEC, la USPEC y al Centro Penitenciario EPMSC Buga que, transcurrido el término de 8 meses, envíen informe de cumplimiento con destino a este proceso.”

Ahora bien, en virtud de que ya se determinó que las órdenes impartidas en los numerales 2, 3 y 4 de la sentencia de primera instancia de tutela son competencia del INPEC, también sería facultad de esta entidad informar lo correspondiente frente a su cumplimiento.

Por tanto, como lo advirtió en primera instancia el Consejo de Estado – Sección Cuarta, luego de un análisis de las pruebas allegadas al proceso y en consonancia con la normativa aplicable, determinó que existía una vulneración de los derechos del señor Cristhian Felipe Salinas Cruz y de las personas privadas de la libertad de la EPMSC de Buga.



Así las cosas, para esta Sala es evidente que le asiste razón al *a quo*, toda vez que se demostró que las órdenes impartidas al INPEC en la sentencia de 7 de marzo de 2024, proferida por el Consejo de Estado – Sección Cuarta, en virtud de los Decretos 4150 de 2011 y 4151 de 2011, son competencia del INPEC, se confirmará la sentencia de primera instancia.

III. DECISIÓN

En atención a las consideraciones expuestas, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia del 7 de marzo de 2024, proferida por el Consejo de Estado – Sección Cuarta, que amparó los derechos invocados por el señor Cristhian Felipe Salinas Cruz contra la Presidencia de la República, los Ministerios de Justicia y el Derecho y del Trabajo, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC, la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD–, Positiva Compañía de Seguros S.A. y el Senado y la Cámara de Representantes.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO. - CONFIRMAR la sentencia de 7 de marzo de 2024, proferida por el Consejo de Estado – Sección Cuarta, que amparó los derechos invocados por el señor Cristhian Felipe Salinas Cruz, en nombre propio y como agente oficioso de las personas privadas de la libertad de la EPMSC de Buga, por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO. - Por Secretaría remitir a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Se deja constancia de que esta providencia se firma en forma electrónica



mediante el aplicativo SAMAI, el certificado digital que arroja el sistema valida la integridad y autenticidad del presente documento en el link <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>

Discutida y aprobada en sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CÉSAR PALOMINO CORTÉS
(Firmado electrónicamente)

JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR
(Firmado electrónicamente)

JORGE EDISON PORTOCARRERO BANGUERA
(En comisión de servicios)