

Señores:

**HH. MAGISTRADOS**

**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**SECCIÓN TERCERA- REPARTO**

**AVENIDA LA ESPERANZA # 53-28**

**Teléfono: 4233390**

**E. S. D.**

**Asunto:** Acción popular

**Accionante:** VEEDURÍA CIUDADANA LA OTRA VERDAD PI, representada por Sixto Alfredo Pinto Castro

**Accionado:** Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)

**Derechos colectivos invocados:** patrimonio público, seguridad pública y moralidad administrativa

Cordial saludo

**SIXTO ALFREDO PINTO CASTRO**, mayor de edad, identificado cédula de ciudadanía No. 92.505.589, domiciliado y residente en la ciudad de Bogotá, actuando en mi calidad de representante legal **VEEDURÍA CIUDADANA LA OTRA VERDAD PI**, en ejercicio de la acción popular contemplada en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472 de 1998, a través del presente escrito presento **ACCIÓN POPULAR** en contra del **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO (INPEC)**, establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio; identificado con el Nit. No. 800.215.546-5, representado por el señor Brigadier General **JORGE LUIS RAMÍREZ ARAGÓN**, o quien haga sus veces, de acuerdo con los siguientes:

#### **I. HECHOS:**

1. En días pasados, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC dio apertura a la licitación pública No. 02 de 2017, la cual tiene por objeto *“contratar la prestación integral del servicio de telefonía para las personas privadas de la libertad – PPL- a todo costo en los establecimientos de reclusión del orden nacional – ERON-administrados por el INPEC”*. **-Anexo 1.**
2. Revisados los documentos de dicho proceso de contratación, se puede concluir que el mismo excluye de su objeto la prestación del servicio de bloqueo y/o inhibición de señales móviles para las personas privadas de la libertad, PPL, con lo cual es notorio que se incrementará la actividad delincencial que se genera desde los penales, en especial, **la comisión de delitos como la extorsión.**
3. Es de público conocimiento, según registros de los medios de comunicación, que desde los centros carcelarios se genera una alta actividad delincencial utilizando para ello distintas modalidades de llamadas telefónicas:

a. *“Los reclusos, que esconden los celulares en sus partes íntimas y en los inodoros, logran hasta 200 llamadas extorsivas en un día, en ocasiones haciéndose pasar por grupos armados y pidiendo millonarias sumas de dinero”. – Noticia del 17 de Septiembre de 2017. **ANEXO 2.** <http://www.noticiasrcn.com/videos/mayoria-extorsiones-celular-son-desde-las-carceles>*

b. *“Picaleña en Ibagué es la sede principal de las extorsiones telefónicas: Fiscalía*

*Al menos 490 uniformados de la Sijín, el Inpec y la Policía del Tolima llegaron durante la madrugada a la cárcel que, según la Fiscalía, es el centro de las extorsiones telefónicas del todo el país. “Lo que hemos hecho es atacar esas estructuras delincuenciales a las que les hemos encontrado unos elementos que nos permiten demostrar que desde este centro penitenciario se estaban llevando a cabo extorsiones”, dijo el director del CTI el general en retiro Luis Alberto Pérez”. – Noticia del 20 de febrero de 2017. **ANEXO 3** [http://caracol.com.co/emisora/2017/02/20/ibague/1487616709\\_984368.html](http://caracol.com.co/emisora/2017/02/20/ibague/1487616709_984368.html)*

c. *“Aumento de extorsiones desde las cárceles ponen a temblar al director del Inpec guardias del Inpec han montado un jugoso negocio vendiendo las llamadas de celular configurando una situación que se le salió de las manos al Gral Ramírez posesionado desde noviembre de 2014 fecha desde la cual se han encontrado más de 14 mil celulares en las cárceles a su cargo.*

*La mejora en la política carcelaria y el compromiso de bloquear las llamadas de los complejos penitenciarios, fue una de las promesas del Presidente Juan Manuel Santos cuando se posesionó en 2010 e incluso quedó plasmada en el Decreto 4768 de 2011 el cual el gobierno se compromete a “Adoptar medidas para restringir la utilización de dispositivos de telecomunicaciones en los establecimientos penitenciarios y carcelarios”. – Noticia del 14 de agosto de 2017 - **ANEXO 4** <https://elexpediente.co/aumento-extorsiones-desde-las-carceles-ponen-temblar-al-director-del-inpec/>*

d. *“El Gaula obtuvo grabaciones en las que se evidencia cómo un criminal, preso en Colombia, le enseña a otro en México cómo engañar a los ciudadanos por medio de falsas llamadas.*

*Los delincuentes de las cárceles del país se estarían volvieron maestros de otros criminales en el exterior. Así se demuestra en una serie de grabaciones telefónicas en poder del Gaula de la Policía que demuestran cómo algunos presos enseñan a otros en el exterior a realizar llamadas extorsivas.*

*En una de las llamadas se escucha cómo un criminal en Colombia le enseña una de las modalidades de llamadas extorsivas que usan los delincuentes en el país desde prisión a otro en México.*

*“Usted coge cualquier número de teléfono ahí al azar y llama a una persona. Le dice ‘ay tío, ayúdeme por favor que me cogieron’. Entonces la persona le va a decir de una vez el nombre y le dice ‘ay pero ¿qué le pasó, que le pasó mijo?’”, sostiene un hombre preso en Colombia.*

*“Entonces usted le dice: ‘ay tía ayúdeme, necesito que me consigne una plata porque es que me cogieron y me toca tranzar acá con los policías’ y claro, de una vez la persona cae y eso le manda es la plata por un giro. ¡Eso es brevecito papá!”, continúa ante la incredulidad del interlocutor en México, que le pregunta si es tan fácil.*

*La Policía afirma que en lo corrido del año ha recibido cerca de 5.000 denuncias de llamadas extorsivas. Sin embargo, según el general Fernando Murillo, director del Gaula, ya los ciudadanos no caen tan fácil en estos engaños.*

*Las autoridades han dispuesto de la línea 165 para recibir este tipo de denuncias. **Noticias RCN”- Noticia del 16 de octubre de 2017. ANEXO 5***

*<http://www.noticiasrcn.com/nacional-justicia/delincuentes-colombianos-les-enseñan-otros-carceles-del-exterior-hacer-llamadas>*

e. Incluso, la Fiscalía General de la Nación en relación con el asunto que nos ocupa, ha expresado de manera contundente y clara su preocupación sobre la materia. En efecto, según medios de comunicación, tenemos que:

*“Fiscal pide prohibir telefonía celular en las cárceles.*

*El fiscal general, Néstor Humberto Martínez, propuso que se les prohíba a las empresas operadoras de telefonía celular en el país prestar sus servicios desde las cárceles del país. “Debe ser un bloqueo obligatorio, con alcances de punibilidad. No puede seguir ocurriendo que sostengamos todos que la extorsión en Colombia, en un 50 o 60 por ciento, se comete desde las cárceles y no pasa nada. Hace dos semanas estuvimos en la penitenciaría de Picafeña y encontramos en un solo registro 195 sim cards que funcionaban a través de 20 teléfonos y tenían registradas a toda la población de Ibagué, buena parte del Tolima y de Risaralda. Operamos y bajó la extorsión en esos territorios, pero siguen prestándose los servicios de telefonía, que son los que permiten la extorsión desde las cárceles”, reveló.*

*El jefe del ente investigador propuso también que se establezcan acuerdos de cooperación para exigir que las empresas proveedoras de servicios de mensajes de texto y de voz, como WhatsApp o Telegram, no puedan operar a través de las empresas de telefonía si no suscriben un acuerdo para descifrar esas formas de comunicación cuando, previa autorización judicial, se establezca que pueden estar afectas a organizaciones criminales.*

*“El Estado no puede quedar en indefensión frente a esta realidad de la criminalidad vigente utilizando la tecnología actual. Muchas empresas multinacionales no permiten que opere la justicia. Necesitamos un instrumento de naturaleza legislativa para impedir que impunemente se utilicen estos mecanismos en beneficio del crimen, con todos los controles y las garantías del caso”, concluyó Néstor Humberto Martínez”. -Noticia del 30 de marzo de 2017. <https://www.elspectador.com/noticias/politica/fiscal-pide-prohibir-telefonía-celular-en-las-carceles-articulo-687141>. Noticia del 30 de marzo de 2017. **ANEXO 6***

4. Sin justificación alguna, se ha considerado no contratar el servicio de bloqueo y o inhibición, lo cual es inherente a la prestación del servicio de telefonía, dejando expuesta la ciudadanía frente a la actividad delictiva, demostrándose con ello una evidente improvisación por parte del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.

Lo anterior significa, que de prosperar ese proceso de contratación cuyo objeto no incluye el bloqueo, se suspendería el servicio de inhibición de señales, lo que afectaría gravemente la seguridad pública, buen jurídico colectivo reconocido por la Constitución Política.

5. Hay que anotar Sr. Juez, que las PPL, por su condición, se encuentran sometidas a una serie de restricciones en el ejercicio de sus derechos<sup>1</sup>, el código penitenciario y carcelario (ley 65 de 1993) estableció los lineamientos y reglas sobre los cuales se basan estas restricciones de derechos. Al respecto, el Art. 111 del mencionado código establece la restricción en las comunicaciones por parte de los PPL<sup>2</sup>; asimismo, el Art. 119 del establece que: *“El recluso se someterá a las reglas particulares y a las de su clasificación, además de aquellas que rigen uniformemente a la totalidad”*.

6. Con el propósito de desarrollar los artículos mencionados, se expidió el Decreto 4768 de 2011 a través del cual *“se adoptan medidas para restringir la utilización de dispositivos de telecomunicaciones en los establecimientos penitenciarios y carcelarios y se dictan otras disposiciones”*. Se puede verificar, dentro de las consideraciones de la mencionada norma, el problema de la extorsión y comisión de otros delitos a través de plataformas de telecomunicación activas dentro de los ERON.

7. Derivado de la anterior problemática, el INPEC, de la mano con el Ministerio de las TIC y otras entidades gubernamentales y la empresa privada, en 2012, pusieron en funcionamiento el denominado “Plan Cerrojo”, cuyo propósito era obtener las autorizaciones necesarias para el bloqueo de 10 ERON<sup>3</sup>; lo anterior mediante la instalación de equipos especiales de bloqueo y la atenuación de las señales provenientes de los operadores celulares. Así, es evidente que las bondades del bloqueo y/o inhibición de señales, son una realidad, la cual, para desfortuna de la ciudadanía y del país, el INPEC desconoce con la licitación pública 02 de 2017.

8. Mediante documento CONPES 3828 de 2015, el alto gobierno estableció directrices en la materia. En esa oportunidad se subrayó que *“El eje de articulación de la política penitencia y la política criminal, además de perseguir la racionalización del uso de las medidas privativas de la libertad, el mejoramiento de los programas de resocialización de la población privada de la libertad, y buscar soluciones para las personas detenidas preventivamente, también abarca importantes esfuerzos para atacar la criminalidad que se produce desde las cárceles, en particular, la extorsión. Se calcula que el 53% de la extorsión nacional se produce desde los ERON. Para poder mitigar este fenómeno y reducir el flagelo de este delito, se propone la implementación de nuevas tecnologías que permitan bloquear las señales no autorizadas con el fin de prevenir la realización de llamadas extorsivas desde los centros de reclusión”. (Subrayado fuera de texto). **Anexo 7***

Incluso, reconoce que *“La extorsión originada desde los centros penitenciarios, es claramente favorecida por el uso ilegal de teléfonos móviles y equipos electrónicos al interior de los mismos, conducta que también facilita la comisión de otros delitos por parte*

<sup>1</sup> Según la Corte Constitucional: (...) *Los internos detenidos en un establecimiento penitenciario o carcelario están sujetos a naturales limitaciones y controles en el ejercicio de algunos de sus derechos individuales y deben sujetarse a los reglamentos que, en virtud de la ley, expidan las autoridades penitenciarias y carcelarias, lo que se ha denominado relación de sujeción especial”*.

<sup>2</sup> Art. 111 Inc. 4: *“Por ningún motivo, ni en ningún caso, los internos podrán tener aparatos o medios de comunicación privados, tales como fax, teléfonos fijos o móviles, busca personas o similares. El sistema de comunicación para la población reclusa deberá contener herramientas y controles tendientes a garantizar la seguridad del establecimiento y a evitar la comisión de delitos. Los internos solo podrán acceder a través de sistemas autónomos diseñados específicamente para el sistema penitenciario, garantizando la invulnerabilidad de la información y la disposición de la misma a las autoridades pertinentes”*.

<sup>3</sup> <http://wsp.presidencia.gov.co/Seguridad-Ciudadana/estrategias-nacionales/Paginas/extorsion-carceles.aspx> . **Anexo 9**.

de los internos. En el último año se han incautado cerca de 20.000 teléfonos móviles y más de 22.000 tarjetas SIM utilizadas, y las autoridades hoy en día no cuentan con la información relacionada de los usuarios que las adquieren, dificultando las actividades investigativas y preventivas por parte de las entidades policiales y judiciales (Policía Nacional, 2015). Igualmente, es importante contar con un mecanismo que permita el bloqueo inmediato por parte de los operadores de telefonía móvil de aquellos dispositivos electrónicos que vienen siendo utilizados en los ERON para la comisión de delitos. Es por eso que dentro de las estrategias del presente documento CONPES se incluye no sólo la reglamentación de las obligaciones en cabeza de los operadores móviles, sino también la dotación tecnológica dentro de los ERON para poder bloquear y controlar las comunicaciones no autorizadas”.

Sin embargo, al contrario de lo que ha determinado el Gobierno Nacional, PARA EL INPEC, NO TIENE NINGUNA RELEVANCIA la necesidad de contar al mismo tiempo de la prestación del servicio de telefonía, una tecnología adecuada que permita tener una solución de bloqueo e inhibición de las señales de los teléfonos que usan los internos para fines al margen de la ley.

Ello denota, sin duda, un afrenta a la moralidad administrativa, la cual valga recordar, la cual se desconoce cuando se afecta “la buena fe, la ética, la honestidad, la satisfacción del interés general, la negación de la corrupción, entre otros; y habrá lugar a que se configure de forma real su afectación, si se prueba el acaecimiento de una acción u omisión, de quienes ejercen funciones administrativas, con capacidad para producir una vulneración o amenaza de dichos bienes jurídicos, que se genera a causa del desconocimiento de ciertos parámetros éticos y morales sobre los cuales los asociados asienten en su aplicación”.<sup>4</sup> (Subrayas propias).

9. Todo lo anterior resulta relevante por cuanto si se continúa con el desarrollo de contratación, el servicio de bloqueo de señales se verá suspendido, retrocediendo irremediabilmente en un asunto de política criminal nacional que incide directamente no solo en la seguridad pública, que es objeto de protección a través de la acción popular, sino en otros derechos particulares y colectivos, tal como se desarrollará más adelante.

10. Por último queremos resaltar que la Procuraduría General de la Nación señaló en su momento, que “en ejercicio de la autonomía administrativa, el INPEC deberá tomar las decisiones que estime pertinentes, acatando lo dispuesto en la Constitución, la ley y los principios orientadores de la contratación estatal”. (...)

“En este sentido se le recuerda al director del INPEC que debe tener en cuenta los principios de contratación directa, transparencia, estudios de mercadeo y acuerdo de confidencialidad al momento de celebrar este contrato. Advirtiendo que cualquier incumplimiento de estas obligaciones podría ser sancionada por los diferentes organismos de control”, y “Es necesario que el INPEC establezca claramente, dentro de los estudios previos, la idoneidad de la entidad que ejecutará el proyecto, su experiencia y

---

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. C.P: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Bogotá, D.C., ocho (8) de junio de dos mil once (2011). Radicación número: 25000-23-26-000-2005-01330-01(AP)

su conocimiento en actividad relacionada con la materia y se debe constatar que no esté incurso en las inhabilidades e incompatibilidades establecidas en la ley”, aspectos que sin duda, debe tener presente el INPEC como entidad responsable de dirigir el proceso de selección atinente a la licitación pública 02 de 2017.

Se destacó en ocasión, que “*el contrato debe tener una justificación técnica y administrativa y el beneficiario debe demostrar que cuenta con las condiciones para ejecutar lo estipulado: “Es importante que haya análisis del estudio de mercadeo o de precios, para establecer razonablemente y objetivamente el valor del futuro contrato, exhibiendo las variables que lo afecta y que permite verificar que dicho valor es el apropiado en el mercado existente para el bien, obra o servicio”, y que “lograr hacer un proceso contractual o asignar la telefonía y el bloqueo de esas 33 cárceles a una sola persona es bueno”*”,<sup>5</sup> lo cual ha sido ignorado totalmente por el INPEC en la licitación que hemos referido.

## II. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN POPULAR

El artículo 2 inciso segundo de la Ley 472 de 1998 en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, dispone que las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible; y en concordancia con ello el artículo 9 ibídem dispone que la Acción Popular procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar esos derechos.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son los siguientes: a) Que ocurra una acción u omisión de la parte demandada, b) Que exista un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, c) Que se demuestre la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses, dichos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo.<sup>6</sup>

Las tres condiciones establecidas por la jurisprudencia para la procedencia de la acción popular se ven claramente reflejadas en el presente caso, a saber:

### a) **Que ocurra una acción u omisión de la parte demandada.**

Para el caso que nos ocupa, se han presentado ambas, el INPEC no solo inicia el proceso de contratación licitación pública 02 de 2017, asunto que claramente se convierte en un accionar de la entidad, sino que dentro del proceso de contratación abierto de

<sup>5</sup> <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/procuraduria-le-responde-al-inpec-sobre-contratos-bloqu-articulo-655178>. Noticia del 16 de septiembre de 2016. -ANEXO 8

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Acción Popular E. No. 41001-23-33-000-2012-00051-01(AP)A de 2014

manera grave, se omite una parte fundamental de la prestación del servicio de telecomunicaciones, esto es, el bloqueo y/o inhibición de las mismas en las ERON, lo cual redundaría negativamente en la seguridad ciudadana y el patrimonio público, y además, es una afrenta a los postulados de la moralidad administrativa.

**b) Que exista un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos.**

La anterior acción y omisión, en efecto constituye una amenaza y peligro para los intereses colectivos, en particular el de la seguridad pública, el patrimonio público y la moralidad administrativa, pues al contratarse únicamente el servicio de telecomunicaciones sin el servicio de bloqueo y/o inhibición de señales, se está levantando una restricción que tiene como propósito la protección de la ciudadanía de un flagelo criminal de extorsiones, amenazas y otras conductas penales; situación criminal que es conocida, reportada y registrada por las autoridades y los medios de comunicación.

Así mismo, es importante recordar que este fenómeno ocurre en las diversas ERON del país, en particular en aquellas donde no se ha implementado el denominado "Plan Cerrojo", lo que implica que de materializarse la amenaza, se puede esperar un aumento considerable en la práctica delictiva denunciada, con las consecuencias que ello trae para la seguridad ciudadana.

**c) Que se demuestre la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses.**

No solo la comisión de éstos delitos se trata de un hecho notorio, sino que esta situación ha sido puesta de presente por toda suerte de autoridad a nivel nacional; los medios han reportado noticias en ese sentido, tal como lo vimos anteriormente.

### **III. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN POPULAR EN ESTE CASO**

Ley 1437 de 2011 en lo aplicable señala que:

*"Artículo 144. Protección de los derechos e intereses colectivos. Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.*

*Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.*

*Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. **Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda**”.*

Se ha traído a colación el anterior referente normativo, toda vez que es suficientemente claro con lo expuesto en este memorial, que existe un inminente perjuicio irremediable que afecta los derechos colectivos acá invocados, pues la licitación pública No. 02 de 2017 adelantada en la actualidad por el INPEC, está en efecto está en curso a la fecha de presentación de este escrito, y la seguridad del país, el bienestar de los ciudadanos, el patrimonio público, exige de inmediato la intervención del JUEZ POPULAR. De esperarnos a efectuar el requerimiento que menciona la norma, y más aún, la respuesta, es demasiado tarde, pues entre otras cosas, a la fecha, el INPEC ya dio respuestas a las observaciones al pre-pliego y estudios previos, y sigue adelante con el proceso, importándole en nada la seguridad de los colombianos. **LA EXTORSIÓN está a punto de incrementarse y es deber del JUEZ CONSTITUCIONAL intervenir de inmediato.**

#### **IV. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN POPULAR COMO MECANISMO PARA GARANTIZAR DERECHOS COLECTIVOS AMENAZADOS O VIOLENTADOS EN EL MARCO DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DEL ESTADO**

A la luz de la jurisprudencia, es clara la procedencia de la acción popular como mecanismo para garantizar derechos colectivos amenazados o violentados en el marco de la actividad contractual del Estado.

En efecto, en un importante caso, se indicó que:

*“La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de la Corporación, en sentencia del 9 de diciembre de 2003, acogió la jurisprudencia de esta Sección según la cual, al tenor del ordenamiento constitucional y legal, **se impone la procedencia de la acción popular como mecanismo principal de control para garantizar la eficacia de los derechos colectivos, cuando quiera que son puestos bajo peligro de vulneración o son violados por la actividad contractual de la administración**”.*

*Así, en criterio de la Sala, debe tenerse en cuenta que, **además de las amplias facultades que le otorga la Ley 472 de 1998 al juez de la acción popular para hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible, el derecho común y el estatuto de contratación estatal imponen al juez que, en los asuntos de su competencia, se pronuncie sobre la nulidad absoluta de cara a los actos o contratos que contravienen el derecho público de la nación, pues por tratarse de irregularidades***



**que no admiten saneamiento procede su declaración de oficio o a petición de parte.** Quiere decir, entonces, que en atención a la naturaleza de la acción, su origen constitucional, la clase de derechos e intereses que protege y los efectos de las medidas que puede adoptar, el juez de la acción popular no limita su decisión a los hechos, pretensiones y excepciones alegadas y probadas por las partes, como se infiere de los poderes que le otorgó la Ley 472 de 1998. Y, por las razones que se han dejado expuestas, huelga reiterar que, a través de la acción popular, se puede dejar sin efectos o anular, los contratos estatales violatorios de la moral administrativa y que ponen en peligro el patrimonio público, como lo viene señalando de tiempo atrás la Corporación. **Reitera, igualmente la Sala que, de acuerdo con la Ley 472 de 1998, las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior, cuando fuere posible –art. 2-, con independencia del tiempo transcurrido,** desde su consumación, pues, recuérdese que el artículo 11 que limitaba esta última medida, después de los cinco años, contados a partir de la acción u omisión”.<sup>7</sup>

En otra ocasión se indicó que:

“Independientemente de la naturaleza cualificada de las conductas demandables, la ley 472 de 1998 dispuso que las acciones populares tienen cabida frente a toda conducta de acción u omisión de las autoridades públicas, entre otros (sin excluir las de acción o de omisión contractuales), siempre y cuando con relación a ellas se pretenda evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre derechos colectivos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible (arts. 2 y 9). La Sección Tercera del Consejo de Estado, en anteriores oportunidades, ha considerado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 209 de la Constitución, que la actividad contractual del Estado “en tanto modalidad de gestión pública” ha de guiarse por los principios de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad, economía, imparcialidad y publicidad. Esto significa que con los contratos también pueden amenazarse o vulnerarse, entre otros, los derechos colectivos a la moralidad y el patrimonio públicos”.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> En esa oportunidad de ampararon “los derechos colectivos de moralidad administrativa y defensa del patrimonio público, vulnerados por la invitación a contratar formulada por la demandada mediante la comunicación 100-GG-1004-04 del 2 de diciembre de 2004 y la celebración del Contrato No. 100-GG-PS-0051-2005, el 21 de febrero del mismo año, entre Empresas Municipales de Cali- EMCALI E.I.C.E y la Fundación Parque Tecnología del Software-PARQUESOFT”. CONSEJO DE ESTADO. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. C.P Stella Conto Diaz Del Castillo. Bogotá, D.C., dos (2) de diciembre de dos mil trece (2013). Radicación número: 76001-23-31-000-2005-02130-01(AP). Demandado: Empresas Municipales de Cali- EMCALI E.I.C.E E.S.P y otro.

<sup>8</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección tercera. C.P: María Elena Giraldo Gómez. Bogotá, D. C., cinco (5) de agosto de dos mil cuatro (2004). Radicación número: 70001-23-31-000-2004-0118-01(AP)

## V. DERECHOS COLECTIVOS AMENAZADOS POR LAS ACCIONES Y OMISIONES DEL INPEC

De acuerdo con los hechos antes mencionados los derechos que han sido vulnerados y que tienen el carácter de colectivos son:

### a. Seguridad pública

La jurisprudencia ha definido la Seguridad pública como: “(...) [U]no de los elementos que tradicionalmente se identifican como constitutivo del orden público y, por tanto, como uno de los objetos a proteger por parte del poder de policía. En la doctrina se le delimita como ausencia de riesgos de accidentes, como la prevención de accidentes de diversos tipo y de flagelos humanos y naturales, v.g. incendios, inundaciones, accidentes de tránsito, etc., lo mismo que como la prevención de atentados contra la seguridad del Estado”.<sup>9</sup>

Y en esa misma línea: “La seguridad pública comprendida, dentro del concepto de orden público, no se agota en el desempeño de una policía de seguridad, que sólo evitaba disturbios o sublevaciones y que identificaba el concepto de orden público con un deber genérico de abstención frente a derechos individuales, sino que se extiende a otro tipo de actividades, encaminadas a garantizar unas condiciones mínimas para la vida en sociedad”<sup>10</sup>.

“De acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia de esta Corporación, el derecho a la seguridad pública ha sido definido como “parte del concepto de orden público (...) concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad (...) Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales, las calamidades humanas. Supone, entonces, una Administración Pública activa, técnica y comprometida con la asunción permanente de sus responsabilidades y con el monitoreo constante de aquellos ámbitos de la vida diaria que están bajo su cargo, como presupuesto de la actuación anticipada o preventiva (y también reactiva) que instaure como estándar de sus actuaciones. No se puede olvidar que es misión de las autoridades realizar las acciones y adoptar las medidas que resulten indispensables para garantizar la vida e integridad de los residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y, en general, el conjunto de derechos de los que son titulares; para lo cual es esencial su compromiso con la prevención de situaciones de amenaza o vulneración de esos derechos, en especial cuando ellas son susceptibles de ser anticipadas mediante la fiscalización permanente de la realidad y la adopción oportuna de las medidas pertinentes para asegurar la efectividad de los derechos, bienes e intereses de la comunidad y de sus miembros”.<sup>11</sup>

Se evidencia entonces que el concepto de seguridad pública comprende todos aquellos aspectos necesarios para garantizar la convivencia entre ciudadanos, y asimismo es claro que la seguridad pública, como derecho colectivo, comporta el interés de todas las personas residentes en Colombia por que se remuevan todas las circunstancias que amenacen o vulneren este derecho.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Primera, Acción Popular, Expediente NAP055 de 2000

<sup>10</sup> CONSEJO DE ESTADO, Acción Popular E. No. 25000-23-25-000-2004-00330-01(AP) de 2009

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala. Bogotá, D. C., 26 de marzo del dos mil quince (2015). Rad. Núm.: 15001- 23-31-000-2011-00031-01.

<sup>12</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Primera E. No. NAP055 de 2000

En el caso que nos ocupa, se está presentando una seria e inminente amenaza a la seguridad pública, pues la cesación del bloqueo y/o inhibición de las señales de telecomunicaciones en los ERON, junto con el evidente acceso que tiene la PPL a aparatos de telecomunicación dentro de los penales, hacen que la única manera efectiva de evitar el uso ilegal de dichos aparatos sea mediante el bloqueo o inhibición de las señales que les hacen funcionar.

Como ya se ha manifestado, en caso de cesarse el bloqueo, se estará exponiendo a la ciudadanía de manera arbitraria al delito de extorsión por parte de algunos reclusos, quienes, atendiendo a las características de las ERON donde se encuentran reclusos, pueden contarse como algunos de los reos más peligrosos del país.

## **b. Patrimonio Público**

En repetidas ocasiones la jurisprudencia ha establecido la procedencia de la protección del patrimonio público a través del mecanismo de acción popular; al respecto, se ha decantado que se trata del mecanismo idóneo para propender por la protección de los derechos colectivos desarrollados en la Ley 472 de 1998.

Sobre este bien jurídico colectivo, el Consejo de Estado ha destacado que:

*"El derecho colectivo al patrimonio público alude **no solo a "la eficiencia y transparencia en el manejo y administración de los recursos públicos sino también a la utilización de los mismos de acuerdo con su objeto y, en especial, con la finalidad social del Estado"**. En tal virtud, si el funcionario público o el particular administraron indebidamente recursos públicos, bien **"porque lo hizo en forma negligente o ineficiente, o porque los destinó a gastos diferentes a los expresamente señalados en las normas, afectaron el patrimonio público"**. El concepto de patrimonio público **"cobia la totalidad de bienes, derechos y obligaciones, que son propiedad del Estado y que se emplean para el cumplimiento de sus atribuciones de conformidad con el ordenamiento normativo"**. Adicionalmente, el Consejo de Estado ha reconocido que el concepto de patrimonio público también se integra por **"bienes que no son susceptibles de apreciación pecuniaria y que, adicionalmente, no involucran la relación de dominio que se extrae del derecho de propiedad, sino que implica una relación especial que se ve más clara en su interconexión con la comunidad en general que con el Estado como ente administrativo, legislador o judicial, como por ejemplo, cuando se trata del mar territorial, del espacio aéreo, del espectro electromagnético etc., en donde el papel del Estado es de regulador, controlador y proteccionista, pero que indudablemente está en cabeza de toda la población"**. **Asimismo, el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público implica que los recursos públicos sean administrados de manera eficiente, oportuna y responsable, de acuerdo con las normas presupuestales, con lo cual se evita el detrimento patrimonial**. A su vez, el Consejo de Estado ha concluido en múltiples ocasiones **"que la afectación de patrimonio público implica de suyo la vulneración al derecho colectivo de la moralidad administrativa" por cuanto generalmente supone "la falta de honestidad y pulcritud en las actuaciones administrativas en el manejo de recursos públicos"**. Por último, es preciso resaltar que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido que el derecho a la defensa del patrimonio público ostenta  **doble finalidad: "la primera, el mantenimiento de la integridad de su contenido, es decir prevenir y combatir su***

**detrimento; y la segunda, que sus elementos sean eficiente y responsablemente administrados; todo ello, obviamente, conforme lo dispone la normatividad respectiva**.<sup>13</sup>

Como consecuencia de continuar con el proceso licitatorio 02 de 2017, el no contratar los sistemas de bloqueo de señal celular implica dejar en desuso los ya instalados, genera un evidente detrimento patrimonial, por cuanto el INPEC ha realizado inversiones por más de 6.000 millones de pesos<sup>14</sup> que se verían afectados por cuanto se recibe una infraestructura que no prestará el servicio para la que fue diseñada.

Del mismo modo, no se encuentra en el proceso licitatorio 02 de 2017 provisión alguna que permita inferir que se protegerá el patrimonio público, especialmente en aquello correspondiente a las inversiones ya realizadas por el INPEC en la implementación de los sistemas de bloqueo y/o inhibición de señales.

Lo anterior, de presentarse, tal como se ha venido exponiendo, sin duda incrementa la actividad delictual que se genera desde los penales, exponiéndose la ciudadanía a condiciones similares o peores a las vividas hace más de 10 años, cuando no existía unificación ni control del sistema de comunicación de los internos.

### **c. Moralidad Administrativa**

La Constitución, la Ley y la Jurisprudencia han entendido la moralidad administrativa como un principio orientador de la función administrativa, que puede ser sujeta a protección a través del mecanismo de acción popular.

En efecto, se ha indicado que: **“En criterio de la Sala, la moralidad administrativa es un valor constitucional que, si bien lo contiene, alcanza mayor jerarquía que el de la legalidad, en tanto no se agota en éste, trasciende a valores que la sociedad reclama de la administración así no estén expresamente previstos en las normas y reglamentos, para el efecto la diligencia, prudencia, pulcritud, honestidad, rectitud, seriedad y ponderación en lo discrecional, racionalidad de juicio, respeto y lealtad, en el manejo de lo que interesa a todos”**.

Conforme con lo preceptuado en los artículos 88 y 209 de la Constitución Política, la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público revisten una doble naturaleza, en **tanto principios infranqueables a los que debe ceñirse la actividad de la administración y derechos colectivos inalienables que, integrados a la solidaridad, como valor fundante del Estado social de Derecho –art. 2- y participación –art. 40-, hacen de la acción popular un mecanismo de verdadero y efectivo control constitucional de alcance particular –art. 88-** (...)

**iv) la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio y de los demás derechos colectivos obligan tanto en la etapa precontractual, como durante la celebración, ejecución y liquidación de los contratos, de suerte que las acciones populares, establecidas para hacerlos**

<sup>13</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. C.P: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Bogotá, D.C., ocho (8) de junio de dos mil once (2011). Radicación número: 25000-23-26-000-2005-01330-01 (AP)

<sup>14</sup> [http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/Inpec/Institucion/Estad%EDsticas/Estadisticas/Presentaciones%20-%20foros%20encuentros%20INPEC/PRESENTACI%20D3N%20BLOQUEADORES%20E%20INHIBIDORES%20DE%20SE%20DIAL%20\(1\).pdf](http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/Inpec/Institucion/Estad%EDsticas/Estadisticas/Presentaciones%20-%20foros%20encuentros%20INPEC/PRESENTACI%20D3N%20BLOQUEADORES%20E%20INHIBIDORES%20DE%20SE%20DIAL%20(1).pdf)

*efectivos, operan en todos los casos, sin que resulte del caso la tradicional distinción entre actos precontractuales y contractuales, que se pregona en el ámbito de las acciones ordinarias; y v) el régimen jurídico de la acción popular no se agota en la Ley 472 de 1998, sino que está integrado por las distintas normas constitucionales y legales, con estricta sujeción al principio de jerarquía normativa”.*<sup>15</sup>

La Jurisprudencia, así mismo, ha determinado que para la existencia de una vulneración a la moralidad administrativa se requiere de un elemento subjetivo consistente en la satisfacción de intereses particulares sobre intereses colectivos.<sup>16</sup>

En el caso que nos ocupa, si se llegara a materializar el objeto del proceso licitatorio No. 02 de 2017 se estaría vulnerando el interés general por cuanto se deja expuesta a la ciudadanía al flagelo de la extorsión desde centros penitenciarios, al levantar la más efectiva restricción que existe para tal problema.

## VI. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Adicional a los argumentos jurisprudenciales anteriormente referidos, la procedencia de esta acción popular se fundamenta en las siguientes normas de carácter constitucional y legal:

### 1. Constitución política de 1991.

Señala la Constitución que:

*“Artículo 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.*

*También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.*

*Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos”.*

### 2. La ley 472 de 1998 “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”, por su parte, en lo pertinente indica, que:

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

---

<sup>15</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. C.P Stella Conto Diaz Del Castillo. Bogotá, D.C., dos (2) de diciembre de dos mil trece (2013). Radicación numero: 76001-23-31-000-2005-02130-01(AP). Demandado: Empresas Municipales de Cali-EMCALI E.I.C.E E.S.P Y OTRO

<sup>16</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sentencia del 12 de octubre de 2006 Exp. 2004-00932.

(...)

b) La moralidad administrativa;

(...)

e) La defensa del patrimonio público

(...)

g) La seguridad y salubridad públicas”.

3. Ley 1437 de 2011 en lo aplicable señala que:

*“Artículo 144. Protección de los derechos e intereses colectivos. Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.*

*Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.*

*Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda”.*

## VII. PRETENSIONES:

En atención a lo anteriormente expuesto, respetuosamente solicito al H. TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, que dada la gravedad de los hechos que rodean la licitación pública 02 de 2017 adelantada por el INPEC, y teniendo en cuenta que se ha puesto en serio peligro la seguridad del país, la correcta administración y patrimonio público:

1. Declarar como **AMENAZADOS y puestos en GRAVE E INMINIENTE PELIGRO por parte del INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO (INPEC), los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa, el patrimonio público** y la seguridad pública, establecidos en el artículo 4° de la Ley 472 de 1998, con ocasión del adelantamiento de la licitación pública No. 02 de 2017. Se está poniendo en riesgo a la ciudadanía al no ofrecer garantías suficientes para evitar el acceso de las PPL a dispositivos de telecomunicaciones en los establecimientos penitenciarios y carcelarios, dado el hecho notorio de la problemática nacional derivada de la comisión del delito de extorsión y otros desde los ERON.

En consecuencia, ordenar la inmediata **SUSPENSIÓN** del citado proceso de selección, hasta tanto se incluya el servicio del bloqueo y/o inhibición de señales telefónicas asociado a la prestación del servicio de telefonía.

2. Ordenar al INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO (INPEC), **explicar el por qué decidió no incluir** en la licitación pública No. 02 de 2017 lo atinente al servicio del bloqueo y/o inhibición de señales telefónicas, con lo cual desconoció la POLÍTICA CRIMINAL señalada por el Gobierno Nacional y violentó el Decreto 4768 de 2011 y la ley 1709 de 2014.

3. Ordenar al INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO (INPEC), la **inclusión del servicio del bloqueo y/o inhibición de señales telefónicas**, a fin de dar cumplimiento la POLÍTICA CRIMINAL señalada por el Gobierno Nacional, así como lo dispuesto en el Decreto 4768 de 2011 y la ley 1709 de 2014.

4. Ordenar al INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO (INPEC) **garantizar la continuidad** en la prestación del servicio de bloqueo y/o inhibición de señales.

5. Ordenar, que en atención a los principios de la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la Constitución, y en el artículo 3° de la ley 1437 de 2011, se adelanten las actuaciones y acciones pertinentes a fin de que **se garantice la COORDINACIÓN** de TODAS las autoridades competentes que ejercen funciones en lo relacionado con la POLÍTICA CRIMINAL del Estado colombiano, entre ellas, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Justicia, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, USPEC, y demás autoridades competentes, y participen activamente en el análisis de la viabilidad legal, técnica, jurídica, administrativa y financiera del proceso licitatorio que adelanta el INPEC.

6. Ordenar a la misma entidad hacer las respectivas apropiaciones presupuestales a fin de darle pleno y estricto cumplimiento a los numerales anteriores.

7. La conformación de un comité para la verificación de la sentencia , de acuerdo a lo señalado en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, inciso quinto.

## VIII. PRUEBAS

1. Anexo a la presente acción las siguientes pruebas a ser tenidas en cuenta por el H. Tribunal Administrativo.

1.1. Resolución No. 3902 de 25 de Octubre de 2017, por medio de la cual se ordena la apertura de la licitación pública 02 de 2017.

1.2. Notas de prensa relacionadas como anexos en 9 anexos.

1.3. Certificado de existencia y representación legal.

2. Solicito al H. Tribunal que con destino al expediente de la acción popular, se requiera al INPEC a fin de que remita toda la documentación atinente a la licitación pública No. 02 de 2017.

## IX. COMPETENCIA DEL H. TRIBUNAL

Señala la ley 1437 de 2011 que:

*“Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...)*

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

## X. NOTIFICACIONES

1. El actor popular:

CRA. 5 # 16-14 OF. 408.  
Edificio “El Globo”  
[laotracarapi@gmail.com](mailto:laotracarapi@gmail.com)  
Cel. 318 4247534  
Bogotá D.C.



**2. La entidad accionada:**

Dirección General: Calle 26 No. 27-48  
PBX (57+1) 2347474 / 2347262  
Bogotá D.C.

Atentamente,

De los HH. Magistrados,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Sixto', with a large, stylized initial 'S' above it.

**SIXTO ALFREDO PINTO CASTRO**  
C.C. No. 92.505.589  
Representante Legal  
VEEDURÍA CIUDADANA LA OTRA VERDAD PI