



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA**  
**SUBSECCIÓN A**

**Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN**

Bogotá D.C., dieciséis (16) de junio de dos mil veinticinco (2025)

**RADICACIÓN: 05001-23-33-000-2018-00988-01 (70584)**  
**DEMANDANTE: CARLOS MARIO GÓMEZ GÓMEZ Y OTRO**  
**DEMANDADO: INPEC Y OTROS**  
**REFERENCIA: REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO**

*TEMAS: RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR LOS DAÑOS GENERADOS A LA POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD CON OCASIÓN DEL HACINAMIENTO CARCELARIO: Afectación a la integridad personal y dignidad humana / DAÑOS CONTINUADOS O DE TRACTO SUCESIVO: La contabilización de la caducidad inicia a partir de que cesen las causas del hacinamiento y la vulneración de los derechos de la población privada de la libertad / POBLACIÓN DETENIDA POR MEDIDAS DE ASEGURAMIENTO: En atención a la falla estructural, las entidades demandadas también son responsables por los daños generados a la población privada de la libertad como consecuencia de una medida de aseguramiento / FALLA RELATIVA DEL SERVICIO: Por razones constitucionales y convencionales, no resulta aplicable a los daños generados a la población privada de la libertad con ocasión del hacinamiento / PERJUICIO MORAL: El acervo probatorio y las reglas de la experiencia permiten inferir razonablemente que una persona detenida en condiciones indignas sufre una perturbación anímica indemnizable.*

Procede la Sala a resolver los recursos de apelación interpuestos por las partes en contra de la sentencia proferida el 31 de agosto de 2023 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, por medio de la cual se accedió a las pretensiones de la demanda.

### **I.SÍNTESIS DEL CASO**

Entre el 31 de mayo de 2013 y el 6 de abril de 2018 se presentó una situación de hacinamiento en el EPC La Paz del municipio de Itagüí con efectos perjudiciales en materia de salud, alimentación, higiene, deporte, trabajo, recreación, resocialización, intimidación y vida familiar, lo que causó un daño antijurídico a la



población privada de la libertad imputable a las entidades demandadas a raíz de la falla del servicio estructural del Sistema Penitenciario y Carcelario.

## II. ANTECEDENTES

### 2.1. Demanda

El 6 de abril de 2018, los señores Carlos Mario Gómez Gómez y José de Jesús García Acevedo, actuando en nombre propio y en el del grupo de personas conformado por los procesados o condenados objeto de privación de la libertad en el Establecimiento Penitenciario de Itagüí-EPC La Paz a partir del mes de enero de 2008, que se encontraran reclusos o lo hubieren estado durante ese período, presentaron demanda de reparación de perjuicios causados a un grupo en contra del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios-USPEC y la Nación-Ministerio de Justicia y del Derecho, con el fin de que se acceda a la siguiente pretensión:

*PRIMERA. Que se declare que la Nación-Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario -INPEC-, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios-USPEC-, son responsables por el daño antijurídico causado a cada uno de los miembros del grupo demandante, derivados de la falla en la prestación del servicio carcelario, las cuales consisten en: tratos humillantes y degradantes, desconocimiento de las condiciones de dignidad humana para la privación de libertad, omisión en la garantía de salud, el derecho a la intimidad, recreación, acceso al trabajo, y acceso a la educación.*

En consecuencia, solicitaron la indemnización de los perjuicios causados a cada uno de los miembros del grupo demandante privados de la libertad en condiciones violatorias de los derechos humanos, conforme a los parámetros fijados en sentencia proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado el 17 de octubre de 2013 con radicado Núm. 52001-23-31-000-1996-07459-01 (23354), referida a la indemnización de los perjuicios morales en los casos de privación injusta de la libertad.

Como fundamentos fácticos se expuso que en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario EPC La Paz, ubicado en el municipio de Itagüí, departamento de Antioquia, los internos se encuentran sometidos a condiciones violatorias de la dignidad humana:

Viven en condiciones de hacinamiento, en celdas para dos personas deben pernoctar hasta 10 o 12 reclusos, muchos de ellos deben hacerlo en el piso y se



establecen turnos para dormir. Los servicios sanitarios son insuficientes y en pésimas condiciones.

El trato que reciben por parte de las autoridades es irrespetuoso y atenta contra la dignidad humana. Los controles se ejercen de manera sorpresiva, pero vulnerando derechos fundamentales, pues sus pertenencias y alimentos son dañados.

Los internos carecen de asistencia médica y odontológica básica, el dispensario no cuenta con medicamentos esenciales y los reclusos no son remitidos a las citas programadas por la escasez de recursos o falta de transporte, incluso desconociendo decisiones de tutela.

La alimentación es de mala calidad, carece de medidas de salubridad e higiene y es suministrada en horarios que desconocen las necesidades mínimas de vida del ser humano.

La recreación y el derecho a gozar de un espacio al aire libre donde ejercitarse son prácticamente nulos, porque se reducen a una hora cada ocho días y en un sitio muy pequeño.

El derecho al trabajo o estudio es nulo, solo se hace efectivo para aproximadamente 25 internos, menos del diez por ciento de la población carcelaria, sin que se lleve un control fiable sobre las horas para la redención de la pena.

Se vulnera también su derecho a la sexualidad, para la visita conyugal no existen lugares apropiados. Así mismo, el derecho a las visitas resulta desconocido por el maltrato e irrespeto hacia los visitantes, generando el rompimiento de los lazos familiares.

Los internos no cuentan con la mínima asistencia profesional para presentar sus quejas, reclamos y ejercicio de sus derechos. Aunado a la dificultad para acceder con celeridad al juez de ejecución de penas, debiéndose conformar con el trámite de correspondencia del penal, el cual es dispendioso y largo. Cuando ocurren calamidades domésticas, no cuentan con la mínima atención estatal (fls. 1-58 C.1).



**2.2.** La demanda fue admitida el 7 de junio de 2018 (fls. 558-559 C.3). Luego de la notificación del auto admisorio (fls. 625-631 C.4), las entidades demandadas se pronunciaron en los siguientes términos:

2.2.1. La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios-USPEC esgrimió la ausencia de acreditación del daño, el cual es incierto, eventual, hipotético, indeterminado e indeterminable por no contar con sustento probatorio. En cualquier caso, el daño no le resultaba imputable ni subjetiva u objetivamente, porque la entidad fue creada recientemente y el problema de hacinamiento carcelario es de vieja data, además ha cumplido con el marco funcional y competencial de carácter eminentemente administrativo, logístico y contractual con el fin de mejorar la calidad de vida de la población privada de la libertad en el EPC La Paz Itagüí, todo ello con el fin de brindar apoyo al INPEC, quien conserva la función carcelaria y penitenciaria. A su vez, propuso la caducidad de la acción (fls. 565-577 C.3).

2.2.2. El Ministerio de Justicia y del Derecho alegó la caducidad de la acción. Igualmente, sostuvo la falta de legitimación en la causa por pasiva, ya que carece de competencia funcional para solucionar conflictos relacionados con las condiciones de reclusión en un establecimiento penitenciario y carcelario en particular, la cual radica en el INPEC y la USPEC. Bajo ese mismo razonamiento, adujo la inexistencia de nexo causal.

Expuso la improcedencia de imputación de responsabilidad por falla relativa del servicio, en tanto la sobrepoblación carcelaria obedece a las particularidades del conflicto armado y social que atraviesa el país, así como la política criminal implementada. La aparente inacción del INPEC y el USPEC no corresponde a un querer administrativo, sino a un desbordamiento de obligaciones que para su solución implican un tiempo considerable, más teniendo en cuenta las limitaciones de orden funcional, presupuestal y de personal. Se han adelantado acciones que desvirtúan la falla del servicio, como el seguimiento al plan de construcción y refacción carcelaria, así como el modelo de atención en salud, tendientes a mejorar las condiciones de vida digna de los reclusos.

En el caso concreto, no se probó la ocurrencia personal y concreta del daño. La parte demandante no acreditó el menoscabo a su patrimonio, el cual no se puede derivar del mero hecho de purgar una condena en un establecimiento penitenciario y carcelario (fls. 633-644 C.4).



2.2.3. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC propuso la excepción de caducidad de la acción, porque el grupo está conformado por personas privadas de la libertad a partir del mes de enero de 2008, por lo que el término para presentar la demanda finalizaba en enero de 2010.

Argumentó la falta de legitimación en la causa por pasiva, según el artículo 7 de la Ley 1709 de 2014, el sistema penitenciario y carcelario se encuentra a cargo de varias entidades estatales, como el Ministerio de Justicia y del Derecho, la USPEC o las entidades territoriales, estas últimas encargadas de la población sindicada.

Alegó la inexistencia de la obligación, porque el INPEC está sujeto a las actividades realizadas por las demás entidades obligadas, siendo ajena a la contratación de servicios, construcción de cárceles, asignación de presupuesto y elaboración de políticas públicas, sumado a los pocos recursos económicos destinados al sistema penitenciario y carcelario.

En definitiva, la entidad actuó en cumplimiento de un deber legal de mayor jerarquía al aducido por los demandantes, ya que según el artículo 14 de la Ley 65 de 1993 está obligada a ejecutar las penas privativas de la libertad y las medidas de aseguramiento (fls. 668-709 C.4).

**2.3.** El 22 de julio de 2019 se llevó a cabo la audiencia de conciliación prevista en el artículo 61 de la Ley 472 de 1998 (fls. 771-777 C.4).

**2.4.** El 11 de agosto de 2021 se dispuso abrir a pruebas el proceso (Índice 31 Samai Tribunal).

**2.5.** La audiencia de pruebas se desarrolló en sesiones del 5 y 6 de octubre de 2021 (Índices 62 y 64 SAMAI Tribunal).

**2.6.** El 2 de marzo de 2023 se corrió el traslado para alegar de conclusión (Índice 90 SAMAI Tribunal). Término durante el cual la parte demandante, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el INPEC presentaron sus escritos conclusivos (Índices 94-96 SAMAI Tribunal).



### **3. Sentencia de primera instancia**

El 31 de agosto de 2023, el Tribunal Administrativo de Antioquia profirió sentencia accediendo parcialmente a las pretensiones de la demanda. Respecto de la oportunidad del medio de control, diferenció entre las personas privadas de la libertad desde enero de 2013, frente a quienes no se había configurado la caducidad porque los daños se vienen causando de forma continuada, y aquellas reclusas desde enero de 2013, pero que recuperaron su libertad antes del 5 de abril de 2016, caso en el cual sí se configuró la caducidad porque el daño cesó a partir del momento en que salieron del EPC La Paz.

Consideró que el daño estaba dado por el hacinamiento presentado en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz de Itagüí a partir del año 2013 y no desde el 2008. Se evidenció que los reclusos no cuentan con camarotes y agua suficientes, servicios sanitarios adecuados, debida asistencia en salud y visitas familiares en condiciones decorosas, generando una serie de afectaciones en materia de salud, alimentación, vida familiar, estudio, trabajo, recreación y vida digna, destacando que la salud y la alimentación han mejorado, por lo que la falla del servicio carcelario no es total.

Se observó un desconocimiento por parte de las entidades demandadas del principio de la dignidad humana, violando la prohibición de limitación absoluta de los derechos de la población carcelaria, de ahí que, en atención a sus funciones, se declaró la responsabilidad patrimonial del Ministerio de Justicia y del Derecho, el INPEC y la USPEC por los perjuicios causados a las personas privadas de la libertad en su calidad de condenados del EPC La Paz del municipio de Itagüí como consecuencia del hacinamiento que lleva a la deficiente prestación de los servicios de salud, alimentación, trabajo, estudio y visitas familiares. Al mismo tiempo, declaró la falta de legitimación en la causa por pasiva de estas entidades por los perjuicios causados a las personas privadas de la libertad en condición de sindicados, debido a que son responsabilidad de las entidades territoriales.

En cuanto a la indemnización de perjuicios, precisó que el grupo está conformado por las personas privadas de la libertad en calidad de condenados en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz entre el 1 de enero de 2013 al 6 de abril de 2018 (63,17 meses). Se identificaron dos subgrupos, el primero comprendido por aquellas personas privadas de la libertad desde el 2013 y que



salieron entre el 6 de abril de 2016 al 6 de abril de 2018 por el cumplimiento de la pena o por traslado, el segundo por las personas reclusas desde enero de 2013. Circunstancia que debe ser certificada por el Establecimiento Penitenciario y Carcelario La Paz del municipio de Itagüí para efectos del pago de la indemnización.

En principio, consideró que el monto máximo a reconocer por este perjuicio sería de 20 SMLMV, siguiendo lo establecido en la sentencia proferida por el Consejo de Estado el 20 de noviembre de 2020; sin embargo, debido a las mejoras en materia de salud y alimentación, se redujo dicho tope a 10 SMLMV para aquellas personas privadas de la libertad entre 63,01 a 63,17 meses, monto que se disminuye en proporción al tiempo efectivo en el establecimiento carcelario. En consecuencia, concedió una indemnización a favor de Carlos Mario Gómez Gómez y José de Jesús García Acevedo equivalente a 10 SMLMV, fijando la suma ponderada para cubrir la indemnización de los demás miembros del grupo en 8.600 SMLMV (Índice 99 SAMAI Tribunal).

#### **4. Recursos de apelación**

##### **4.1. Parte demandante**

En primer lugar, solicitó que se revoque la decisión de declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva de las entidades demandadas por los perjuicios causados a las personas privadas de la libertad en condición de sindicados, que según el *a quo* son responsabilidad de las entidades territoriales, toda vez que según las Leyes 906 de 2004 y 65 de 1993, así como el Decreto 4151 de 2011, la custodia de las personas privadas de la libertad está a cargo del INPEC, independientemente de su calidad de condenados o sindicados.

El INPEC recibió la totalidad de los privados de la libertad en el EPC La Paz, incluyendo los sindicados, de manera íntegra, autónoma e independiente les asignó un cupo, luego se hizo responsable no solo de su custodia y vigilancia, sino también de garantizar su integridad, seguridad y el cumplimiento de las medidas impuestas por autoridad judicial. La diferenciación realizada por el Tribunal Administrativo de Antioquia es injustificada y atenta contra el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política.



En segundo lugar, consideró que era indebida la reducción del 50% de los perjuicios morales, dado que las pruebas no muestran una mejoría en las condiciones de reclusión, de hecho, se reconoce que el hacinamiento es una problemática que se ha agudizado y extendido en el tiempo. El Tribunal de primera instancia confundió la afiliación de los reclusos a las EPS con una mejora en las condiciones de salud, cuando realmente lo importante no es la afiliación, sino el acceso efectivo a los tratamientos médicos. Así mismo, la mejoría en las condiciones físicas donde se preparan los alimentos no se traduce necesariamente en una contribución al bienestar de los reclusos, lo que no se encuentra acreditado en el expediente, la reducción se fundamentó en suposiciones.

Por último, deprecó un aumento del porcentaje de honorarios reconocida a la abogada de los demandantes, puesto que el numeral 6 del artículo 65 de la Ley 472 de 1998 dispone que los mismos equivalen al 10% de la indemnización efectivamente obtenida para cada uno de los integrantes del grupo que no fueron representados judicialmente (Índice 110 SAMAI).

#### **4.2. Ministerio de Justicia y del Derecho**

Sostuvo el desconocimiento del precedente fijado en la sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado el 24 de agosto de 2014 (32.988), porque el daño a la dignidad humana o a los bienes constitucional y convencionalmente protegidos se reparó con una indemnización monetaria, pero en el caso concreto no se probó el daño relevante, las pruebas practicadas no dan cuenta de su ocurrencia y, en caso de considerarse acreditado, debieron priorizarse medidas de reparación no pecuniarias, ya concedidas en la sentencia T-762 de 2015 por la Corte Constitucional.

A su vez, se desconoció la sentencia proferida el 3 de octubre de 2019 por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en la que no se reconocieron perjuicios a los internos del establecimiento carcelario La Vega (Sincelejo) porque no fueron probados. También se negó la reparación del daño a bienes constitucional y convencionalmente protegidos, por cuanto la Corte Constitucional en la sentencia T-762 de 2015 y la Sección Cuarta del Consejo de Estado en sentencia del 2 de junio de 2016 habían decretado medidas para superar el estado de cosas inconstitucionales por la situación de hacinamiento, reglas que eran aplicables al caso concreto.



El Ministerio de Justicia y el Derecho ha cumplido con las órdenes judiciales dictadas por la Corte Constitucional a través de actividades orientadas a resarcir y minimizar la problemática de hacinamiento al interior de los establecimientos de reclusión, como la presentación de proyectos de ley, protocolo de brigadas jurídicas, informes sobre la regla de equilibrio decreciente, creación de comités interdisciplinarios para la creación de normas técnicas sobre los mínimos exigibles para asegurar el goce de los derechos de las personas privadas de la libertad, visitas de diagnóstico y remisión de informes a la Defensoría del Pueblo, mejoramiento de las condiciones de comunicación y construcción de bases de datos.

Reiteró la inexistencia del daño porque los internos del EPC La Paz no acreditaron un daño personal y concreto. Conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado, el daño moral se presume en favor de los familiares más cercanos en caso de muerte, lesiones corporales y privación injusta de la libertad, pero no por el mero hecho del hacinamiento o de purgar una condena en establecimiento penitenciario y carcelario, además el mismo debe probarse individualmente y no puede extenderse de un interno a otro.

Alegó la caducidad de la acción, toda vez que las personas que ingresaron al EPC La Paz conocieron en ese mismo instante el hacinamiento y las condiciones de reclusión, momento en que debe iniciarse la contabilización del término para presentar la demanda, por ello solo se encuentran dentro del término legal los internos que ingresaron desde el 6 de abril de 2016 hasta el 6 de abril de 2018 (Índice 105 SAMAI Tribunal).

#### **4.3. Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios-USPEC**

Explicó que las funciones asignadas son de carácter eminentemente administrativo, logístico y contractual con el fin de brindar apoyo al INPEC, quien conserva la función carcelaria y penitenciaria, debiendo definir las necesidades de los establecimientos. Afirmó que se ha cumplido con el mejoramiento de la calidad de vida de la población privada de la libertad con el suministro de bienes y servicios, pero la problemática estructural de hacinamiento es de muchos años atrás, cuando la entidad ni siquiera existía y, a partir de su creación, se ha disminuido gracias a las gestiones desplegadas en materia de mejoramiento y rehabilitación de la



infraestructura, así como la generación de nuevos cupos (6.234 entre el 2014 y 2018), siendo imposible que en tan poco tiempo y con recursos limitados se superen totalmente estas circunstancias, proceso en el que se encuentran obligadas otras entidades estatales.

Argumentó que en el caso concreto no se encuentra acreditado probatoriamente el daño moral, el cual resulta incierto, hipotético, eventual, indeterminado e indeterminable. A su vez, tampoco se verificó el daño por afectación relevante a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados, ya que no se puede derivar del hecho de estar recluido en un establecimiento penitenciario y carcelario, sumado a que la parte demandante no logró establecer las razones por las cuales procede una indemnización medible en dinero, cuando la regla general es que dicha tipología de perjuicio se repara con medidas de carácter compensatorias (Índice 106 SAMAI Tribunal).

#### **4.4. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario**

Expuso que se incurrió en una inadecuada valoración probatoria, en tanto se demostró que, pese a la sobrepoblación presentada en algunos pabellones, se les brindó a las personas privadas de la libertad en el EPC La Paz un adecuado tratamiento penitenciario en aras de su resocialización, cumpliendo con las necesidad en atención en salud, asesoría jurídica, orientación psicológica, alimentación, recreación, atención familiar y espiritual, lo que desvirtúa la existencia del daño ocasionado al grupo, la parte demandante se limitó a mencionar algunas situaciones y presumió este elemento.

Se incurrió en una indebida imputación porque según el marco normativo, el INPEC nunca ha tenido la función de construir centros de reclusión para ampliar la capacidad de cupos carcelarios, obligación que estuvo a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho y luego asignada a la USPEC en el año 2011, desconociendo la Ley 1709 de 2014, junto con los Decretos 4151 de 2011 y 204 de 2016.

Expuso que el solo hecho de infligir la ley implica que las condiciones y calidad de vida de la persona tengan una alteración, pero ello no constituye una vulneración a la dignidad humana, de manera que los daños son jurídicos. La sentencia de primera instancia está juzgando y ordenando la reparación por conductas y no por el daño o perjuicio generado. En definitiva, no se acreditó el daño antijurídico, este



sencillamente no existió, el *a quo* tomó en consideración informes generales, pero no individualizó la situación particular de los demandantes.

La parte demandante no cumplió con la carga de probar las afectaciones sufridas por la población privada de la libertad, siendo indeterminables de manera concreta ante la inexistencia de quejas o reproches, en cambio el INPEC demostró ofrecer condiciones para lograr el proceso de resocialización. Las pruebas dan cuenta del escenario general del sistema penitenciario, pero no de las situaciones particulares y específicas padecidas por los reclusos, lo que impide estructurar el daño y los perjuicios. Reiteró que frente al problema de hacinamiento existen diferentes entidades obligadas a solucionar la problemática, conforme lo establece el Decreto 4150 de 2011, la Ley 1709 de 2014 y la Corte Constitucional en la sentencia T-153 de 1998.

Por último, solicitó tomar en cuenta la sentencia de tutela proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado el 27 de julio de 2023<sup>1</sup>, en la cual se determinó que el término de caducidad en materia de hacinamiento carcelario debía contabilizarse desde la fecha en que el demandante tuvo conocimiento del daño (Índice 108 SAMAI Tribunal).

5. Los recursos de apelación fueron concedidos mediante providencia del 13 de octubre de 2023 (Índice 115 SAMAI Tribunal).

## 6. Trámite en segunda instancia

6.1. Por proveído del 22 de mayo de 2024, esta Corporación admitió los recursos de apelación (Índice 16 SAMAI Consejo de Estado).

6.2. El 24 de junio de 2024, se concedió el traslado para alegar de conclusión (Índice 29 SAMAI Consejo de Estado), término durante el cual la parte demandante, la USPEC, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el INPEC se pronunciaron (Índices 35 - 38 SAMAI Consejo de Estado).

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 27 de julio de 2023, radicación No. 11001-03-15-000-2023-02769-00, C.P. Gabriel Valbuena Hernández.



6.3. El Ministerio Público emitió el concepto Núm. 60/2024 solicitando la modificación de la sentencia apelada. Expuso que los demandantes conocieron de la situación de hacinamiento desde el ingreso al EPC La Paz, de manera que se configura la caducidad frente a las personas reclusas con anterioridad al 5 de abril de 2016.

Concuerda con la parte demandante en punto a que se desconoce el derecho fundamental a la igualdad al excluir de los efectos indemnizatorios de la sentencia a la población privada de la libertad en calidad de sindicados, pues el INPEC asume el cuidado y custodia de estas personas al momento de asignar los cupos.

Aseveró que el único daño inmaterial aplicable es el de afectación relevante a derechos convencional o constitucionalmente amparados, cuya reparación se efectúa a través de medidas no pecuniarias y, excepcionalmente, procede una indemnización monetaria cuando aquellas sean insuficientes; en el caso concreto, las órdenes dictadas por la Corte Constitucional para superar el estado de cosas inconstitucionales en los establecimientos penitenciarios del país son suficientes para dicho propósito.

El Tribunal de primera instancia reconoció perjuicios morales bajo presunción, lo cual no era procedente porque la jurisprudencia ha establecido la presunción del perjuicio moral para casos de muerte, lesiones o privación injusta de la libertad, mas no para el hacinamiento carcelario o por el hecho de purgar una condena en un establecimiento penitenciario y carcelario. En suma, la parte demandante incumplió su carga probatoria porque no obran elementos concretos que den fe de la situación de sufrimiento, congoja y tristeza generada individualmente a los reclusos por el hacinamiento (Índice 24 y 32 SAMAI Consejo de Estado).

## **CONSIDERACIONES**

### **1. Jurisdicción y Competencia**

De conformidad con el artículo 50 de la Ley 472 de 1998, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conoce de los procesos suscitados con ocasión de las acciones de grupo originadas en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas.



Por su parte, el Consejo de Estado tiene competencia para conocer de los recursos de apelación presentados en contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia de acuerdo con los artículos 150 y 152.16 de la Ley 1437 de 2011-CPACA, en su versión previa a la reforma introducida por la Ley 2080 de 2021.

## **2. Legitimación en la causa por pasiva de las entidades demandadas respecto de la población detenida preventivamente**

En la sentencia apelada, el Tribunal Administrativo de Antioquia declaró la responsabilidad patrimonial del Ministerio de Justicia y del Derecho, el INPEC y la USPEC por los perjuicios causados a las personas privadas de la libertad en calidad de condenados en el EPC La Paz del municipio de Itagüí como consecuencia del hacinamiento; paralelamente, declaró la falta de legitimación en la causa por pasiva de dichas entidades respecto de los detenidos en condición de sindicados, debido a que la responsabilidad radica en las entidades territoriales, último aspecto que fue objeto de reproche por la parte demandante al considerar infundada la distinción.

La legitimación en la causa cuenta con dos dimensiones: una de hecho y otra material. La primera de ellas corresponde a una relación eminentemente jurídico procesal establecida a partir de la presentación de la demanda y la notificación de su auto admisorio; así, la parte que expone una situación fáctica y eleva unas pretensiones bajo la afirmación de ser titular de un derecho se encontraría legitimada en la causa por activa de hecho, mientras que la parte en contra de quien se dirijan tales pretensiones contará con ese tipo de legitimación en su connotación pasiva. Por el contrario, la segunda, esto es, la legitimación en la causa material, atañe a una relación jurídica sustancial que no depende de la presentación de la demanda, sino de la participación real de las partes en los hechos objeto del litigio y la titularidad de los derechos en discusión.

En el caso concreto, el *a quo* encontró verificada una falta de legitimación en la causa de índole material fundamentada en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993:

*CÁRCELES DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES: Corresponde a los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y al Distrito Capital de Santafé de Bogotá, la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad, por orden de autoridad policiva.*



*Mientras se expide la ley que atribuya a las autoridades judiciales el conocimiento de los hechos punibles sancionables actualmente con pena de arresto por las autoridades de policía, éstas continuarán conociendo de los mismos. Los castigados por contravenciones serán alojados en pabellones especiales.*

*El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario ejercerá la inspección y vigilancia de las cárceles de las entidades territoriales.*

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

*Los gobernadores y alcaldes respectivamente, se abstendrán de aprobar o sancionar según el caso, los presupuestos departamentales y municipales que no llenen los requisitos señalados en este artículo.*

*La Nación y las entidades territoriales podrán celebrar convenios de integración de servicios, para el mejoramiento de la infraestructura y el sostenimiento de los centros de reclusión del sistema penitenciario y carcelario.*

En vista de lo anterior, son innegables las obligaciones legales impuestas a las entidades territoriales respecto de las personas que son detenidas preventivamente; no obstante, el *a quo* ignoró que la problemática de hacinamiento es de carácter estructural e involucra diversas entidades estatales de los tres poderes públicos que intervienen en la política criminal y penitenciaria del país, siendo imposible definir la legitimación por pasiva en una sola entidad, la solución requiere de una serie de acciones, planes y estrategias complejas, coordinadas y conjuntas de un número plural de instituciones, que exigen un esfuerzo presupuestal adicional para ver mitigados sus efectos<sup>2</sup>.

De hecho, una de las causas identificadas del hacinamiento carcelario estriba en la regulación normativa de las medidas de aseguramiento de detención preventiva en centro de reclusión junto con su uso excesivo por parte de los jueces de control de garantías<sup>3</sup>, lo que desconoce el principio de excepcionalidad que debe regir en estos asuntos, fase en donde no intervienen entidades como el INPEC o la USPEC, no por ello pueden desatender sus obligaciones frente a las personas que ingresen a los centros de reclusión con ocasión de estas medidas, posibilidad que cuenta con fundamento jurídico. En efecto, el artículo 19 de la Ley 65 de 1993 establece:

**ARTÍCULO 19. RECIBO DE PRESOS DEPARTAMENTALES O MUNICIPALES.** *Los departamentos o municipios que carezcan de sus respectivas cárceles, podrán contratar con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, el recibo de sus presos mediante el acuerdo que se consagrará en las cláusulas contractuales, conviniendo el reconocimiento que los departamentos o municipios hagan del pago de los siguientes servicios y remuneraciones:*

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 3 de octubre de 2019, radicación No. 70001-23-33-000-2014-00186-01(AG), C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencias T-153 de 1998, T-388 de 2013 y T-762 de 2015.



- a) *Fijación de sobresueldos a los empleados del respectivo establecimiento de reclusión;*
- b) *Dotación de los elementos y recursos necesarios para los internos incorporados a las cárceles nacionales;*
- c) *Provisión de alimentación en una cuantía no menor de la señalada por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario para sus internos;*
- d) *Reparación, adaptación y mantenimiento de los edificios y de sus servicios, si son de propiedad de los departamentos o municipios.*

*PARÁGRAFO. Las cárceles municipales podrán recibir presos nacionales en las mismas condiciones en que los centros de reclusión nacionales reciben presos municipales.*

Lo anterior también deja entrever una omisión en la valoración probatoria efectuada por el Tribunal Administrativo de Antioquia, toda vez que no se tuvieron en cuenta algunos documentos atinentes a que el municipio de Itagüí, ante la falta de una cárcel municipal, optó por la celebración de convenios interadministrativos de integración en los cuales el INPEC se obligaba a *“recibir, alojar, custodiar y alimentar en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario EPC La Paz, a los sindicados privados de la libertad que lleguen por orden de autoridad judicial”* (Índices 50 y 73 SAMAI Tribunal).

Así las cosas, una vez la persona detenida preventivamente ingresaba al EPC La Paz se encontraba sometida a las mismas condiciones de habitabilidad de aquellas condenadas penalmente, siendo obligación de las entidades demandadas garantizar un trato digno durante su estancia, pese a las obligaciones propias de las entidades territoriales.

En conclusión, la Sala considera que el Ministerio de Justicia y del Derecho, el INPEC y la USPEC se encuentran legitimados en la causa por pasiva para responder por los daños generados a las personas detenidas preventivamente en el EPC La Paz, en razón del carácter estructural de la problemática de hacinamiento, su participación en alguna de las fases de la política criminal y penitenciaria, así como por la celebración de los convenios interadministrativos con el municipio de Itagüí.

### **3. Caducidad**

Sobre este aspecto de la controversia, el *a quo* diferenció entre las personas privadas de la libertad desde enero de 2013 hasta la fecha de presentación de la



demanda, frente a quienes no había operado la caducidad porque los daños se causaron de forma continuada, y aquellas recluidas desde enero de 2013, pero que recuperaron su libertad antes del 5 de abril de 2016, caso en el cual sí se configuró la caducidad porque el daño cesó a partir del momento en que salieron del EPC La Paz.

El Ministerio de Justicia y del Derecho y el INPEC apelaron este punto, bajo el entendido que el término de caducidad debía contabilizarse desde el momento en que las personas ingresaron al EPC La Paz y conocieron las condiciones de reclusión.

En aras de garantizar el interés general y la seguridad jurídica<sup>4</sup>, especialmente con la finalidad de impedir que las controversias permanezcan indefinidas en el tiempo, el legislador estableció términos objetivos e invariables para accionar el sistema judicial<sup>5</sup>, durante estos los administrados se encuentran habilitados con el fin de presentar cualquiera de los medios de control procedentes ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa; en caso contrario, operará el instituto jurídico procesal de la caducidad, cuyo efecto principal es la pérdida del derecho de acción que conlleva la imposibilidad de obtener una decisión de fondo sobre lo pretendido en la demanda<sup>6</sup>. Acerca de sus características y consecuencias principales debe anotarse<sup>7</sup>:

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, providencia del 27 de noviembre de 2017, radicación No. 15001-23-33-000-2013-00492-01(51415), C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, providencia del 23 de junio de 2011, radicación No. 23001-23-31-000-1998-09155-01(21093), C.P. Hernán Andrade Rincón.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencia C-832 de 2011, exp: D-3388, M.P. Rodrigo Escobar Gil. *“La caducidad es una institución jurídico procesal a través del cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se haya en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual, cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso. //(...) La justificación de la aplicación de la figura de la caducidad en las acciones contencioso administrativas, tiene como fundamento evitar la incertidumbre que podría generarse ya sea por la eventual anulación de un acto administrativo, o el deber que podría recaer sobre el Estado de reparar el patrimonio del particular afectado por una acción u omisión suya. Así, en esta materia, se han establecido plazos breves y perentorios para el ejercicio de estas acciones, transcurridos los cuales el derecho del particular no podrá reclamarse en consideración del interés general”.*

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, providencia del 18 de marzo de 2010, radicación No. 23001-23-31-000-2000-08951-01(19099), C.P. Enrique Gil Botero; Subsección B, providencia del 11 de noviembre de 2012, radicación No. 25000-23-26-000-1993-08747-01(24870), C.P. Stella Conto Díaz del Castillo; Subsección C, providencia del 27 de agosto de 2015, radicación No. 25000-23-36-000-2014-00119-01(54385), C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



I) La caducidad opera automáticamente por el solo paso del tiempo, su cómputo inicia desde que ocurra el hecho previsto por el legislador, el cual depende de cada medio de control.

II) En razón a que se encuentra consagrada en normas de orden público, es irrenunciable por los sujetos procesales, inclusive, por quien resulte beneficiado con su declaratoria; asimismo, sus condicionamientos no pueden ser objeto de modificación por las partes, mediante acuerdo, incluyendo tanto el término mismo como el momento a partir del cual inicia su contabilización.

III) El juez debe declarar de oficio la caducidad, siempre y cuando resulte sustentada en los medios de prueba obrantes en el plenario. En el inicio del proceso conlleva el rechazo de la demanda, y actualmente, puede dar lugar a dictar sentencia anticipada según el artículo 182A del CPACA, adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021.

IV) Por regla general, no admite suspensión, salvo lo concerniente con el trámite conciliatorio según el artículo 56 de la Ley 2220 de 2022, anteriormente artículo 21 de la Ley 640 de 2001.

V) Ante la duda acerca de la configuración de la caducidad, el juez debe optar por seguir adelante con el trámite judicial hasta contar con los elementos de prueba para despejar la incertidumbre, ello en virtud del principio *pro actione* que busca maximizar el derecho de acceso a la administración de justicia.

En el caso particular del medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo, la caducidad fue regulada en el literal h), numeral 2 del artículo 164 del CPACA:

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

Para resolver los reproches planteados en los recursos, es indispensable ahondar en la manera de identificar la configuración del daño, puesto que no todos se



manifiestan de la misma manera. Así, algunos daños se concretan de forma inmediata, en un preciso momento identificable plenamente, como sería el caso de la muerte; sin embargo, otros se prolongan y proyectan en el tiempo, conocidos como daños continuados o de tracto sucesivo, a los que pertenecen eventos como el desplazamiento forzado o la contaminación constante de una fuente hídrica.

En este punto, la distinción entre daño y perjuicio cobra relevancia, la prolongación en el tiempo debe predicarse del daño mismo, ya que algunos supuestos de daños inmediatos generan una proyección a futuro de algunos perjuicios, por ejemplo, el lucro cesante futuro en caso de muerte, lo que no lo convierte en un daño continuado. En la misma lógica, el carácter continuado o de tracto sucesivo debe predicarse del daño como tal, no de los hechos generadores, los cuales pueden ocurrir en un solo momento o prolongarse a la par que el resultado dañoso<sup>8</sup>.

El efecto práctico de esta distinción es la forma de contabilizar la caducidad, en el caso de los daños inmediatos, el término inicia a partir de su ocurrencia o del conocimiento por parte de la víctima, cuando ocurren en momentos diferentes; para los daños continuados, este plazo solo inicia a correr cuando se compruebe la cesación del resultado lesivo.

Bajo tales premisas, la Sala concuerda con la apreciación del *a quo*, los daños a la integridad personal y dignidad humana padecidos por los privados de la libertad en el EPC La Paz se prolongaron y reiteraron en el tiempo desde el año 2013 hasta la fecha de presentación de la demanda, sencillamente porque el hecho generador -hacinamiento carcelario- se mantuvo y se proyectó durante todo ese lapso, sin que las entidades demandadas hayan logrado, por lo menos, una interrupción con la disminución de la población reclusa a la capacidad del establecimiento. En definitiva, mientras las causas persistan, los daños no dejan de causarse, lo cual permite categorizarlos como continuados o de tracto sucesivo, de ahí que únicamente operó la caducidad para aquellas personas que estuvieron reclusas desde el 2013, pero que recuperaron su libertad antes del 5 de abril de 2016.

La Sala debe precisar que, si bien el *a quo* consideró que el hacinamiento se presentaba desde enero de 2013, lo cual se podría corroborar con el contexto general del Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano, lo cierto es que en el

---

<sup>8</sup>Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 18 de octubre de 2007, radicación No. 25000-23-27-000-2001-00029-01(AG), C.P. Enrique Gil Botero.



expediente la primera prueba concreta y confiable sobre la situación de hacinamiento data del 21 de mayo de 2013<sup>9</sup>, por ello se acoge este hito temporal para establecer el período indemnizable.

Bajo las anteriores consideraciones, la Sala, en cumplimiento de la carga de transparencia y argumentación, se aparta del criterio expuesto en la sentencia del 6 de diciembre de 2022 por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, supuesto donde se analizó la responsabilidad del Estado por los daños generados a un detenido en condiciones de hacinamiento y se contabilizó la caducidad a partir de que el demandante solicitó terminar su condena en el centro carcelario del Distrito Judicial de Medellín Bellavista, circunstancia de la que se derivó el conocimiento sobre las condiciones de reclusión<sup>10</sup>. Sentencia que a su vez fue objeto de tutela por la parte demandante, negada en ambas instancias, la primera mediante el fallo del 27 de julio de 2023<sup>11</sup>, la cual el INPEC solicitó tomar en cuenta para contabilizar la caducidad, y la segunda del 5 de octubre siguiente<sup>12</sup>, por no encontrar vulnerados los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad y acceso a la administración de justicia.

La Sala reitera que los daños generados a una persona detenida en condiciones de hacinamiento tienen un carácter continuado o de tracto sucesivo mientras las causas no cesen o la persona recupere su libertad, momentos desde los cuales sí es posible iniciar la contabilización del término de caducidad.

#### **4. Criterios para determinar el grupo afectado y existencia de una causa común frente a los daños reclamados por la parte actora**

Conforme a lo planteado en los acápites referidos a la legitimación en la causa por pasiva y caducidad, la Sala fija los siguientes criterios para determinar el grupo afectado: **I) Personas privadas de la libertad en el EPC La Paz del municipio de Itagüí bajo condiciones de hacinamiento, bien sea por condena penal o medida de**

---

<sup>9</sup> Índice 73 SAMAI, documento: “Actuaciones con la población interna 2013”.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 6 de diciembre de 2022, radicación No. 05001-23-31-000-2002-04829-01 (47148), C.P. Guillermo Sánchez Luque.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 27 de julio de 2023, radicación No. 11001-03-15-000-2023-02769-00, C.P. Gabriel Valbuena Hernández.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 5 de octubre de 2023, radicación No. 11001-03-15-000-2023-02769-01, C.P. César Palomino Cortés.



aseguramiento de detención preventiva en establecimiento de reclusión; **II)** que estuvieron en dicho establecimiento en algún momento entre el 6 de abril de 2016 y el 6 de abril de 2018; **III)** o que estuvieron en dicho establecimiento ininterrumpidamente desde el 21 de mayo de 2013 hasta el 6 de abril de 2018 (fecha de presentación de la demanda); **IV)** o aquellas personas detenidas ininterrumpidamente desde el 21 de mayo de 2013 y que no recuperaron su libertad antes del 5 de abril de 2016; **V)** se excluyen aquellas personas que estuvieron detenidas en patios que no presentaron porcentajes de hacinamiento<sup>13</sup>; **VI)** se excluyen aquellas personas que aparezcan ingresadas al EPC La Paz, pero fueron beneficiarias de medidas no privativas (brazalete, control electrónico, prisión domiciliaria o detención domiciliaria), dado que no estuvieron recluidas en condiciones de hacinamiento.

Por otro lado, los artículos 3 y 46 de la Ley 472 de 1998 establecen que los miembros del conjunto de personas que accionan el aparato jurisdiccional mediante la acción de grupo deben reunir *condiciones uniformes* respecto de la causa originaria de los perjuicios. Tales preceptos fueron objeto de múltiples interpretaciones, lo que suscitó la necesidad de unificar los criterios en sede del mecanismo de revisión eventual el 10 de junio de 2021, adoptando el siguiente entendimiento<sup>14</sup>:

*Primero, se debe identificar el hecho o hechos generadores alegados en la demanda y determinar si éstos son uniformes para todo el grupo; y segundo, mediante el análisis de la teoría de la causalidad adecuada, que permite un mayor enfoque jurídico, determinar si éstos hechos generadores tienen un mismo nexo de causalidad con los daños sufridos por los miembros del grupo.*

*El resultado de este análisis debe ser la identidad del grupo, como pluralidad de personas que sufren unos daños originados en uno o varios hechos generadores comunes a todos; si se descubre lo contrario, en cualquiera de los dos pasos, debe concluirse la inexistencia del grupo y por consiguiente la improcedencia de la acción<sup>15</sup>.*

En el caso concreto, no puede perderse de vista el carácter estructural de la problemática que atraviesa el Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano,

---

<sup>13</sup> La información sobre el número de personas privadas de la libertad en cada uno de los patios del EPC La Paz se encuentra en el CD. FI. 710, C.4, carpeta: "PARTES", la cual demuestra que no en todos ellos se presentó hacinamiento. Por ejemplo, en el patio No. 1 solo se evidenció sobrepoblación desde enero de 2016.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Primera Especial de Decisión, mecanismo de revisión eventual del 10 de junio de 2021, radicación No. 76001-23-31-000-2002-04584-02 (AG) REV-SU, C.P. María Adriana Marín.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 2 de agosto de 2006, radicado No. 25000-23-24- 000-2005-00495-01, M.P. Ramiro Saavedra Becerra.



donde confluyen diversos hechos generadores consistentes en múltiples omisiones de distintas entidades; empero, indudablemente el hecho generador principal y preponderante de los daños causados al grupo fue el hacinamiento presentado en el EPC La Paz desde el año 2013 hasta la fecha de presentación de la demanda, lo que se reflejó en la imposibilidad de brindarles condiciones mínimas para habitar en dignidad.

El hecho generador del hacinamiento es uniforme para todos los detenidos en el EPC La Paz y se constituyó en la causa jurídica común de los daños padecidos por los internos, quienes estaban sometidos a esas mismas condiciones.

## **5. La protección convencional y constitucional de los derechos de la población privada de la libertad**

El juez contencioso administrativo se encuentra en la obligación de efectuar un control de convencionalidad a la hora de juzgar un supuesto donde se alegue la responsabilidad extracontractual del Estado, ello implica adoptar la Convención Americana de Derechos Humanos, junto con las interpretaciones efectuadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como parámetros obligatorios para analizar cada uno de los elementos estructurantes de la cláusula general prevista en el artículo 90 de la Constitución Política.

La Convención Americana de Derechos Humanos consagra en el artículo 5 el derecho a la integridad personal, que incluye preceptos concretos dirigidos a la población privada de la libertad:

- 1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.*
- 2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.*
- 3. La pena no puede trascender de la persona del delincuente.*
- 4. Los procesados deben estar separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su condición de personas no condenadas.*
- 5. Cuando los menores puedan ser procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible, para su tratamiento.*
- 6. Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados.*



La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido reiterativa en señalar que la persona detenida tiene derecho a vivir en condiciones compatibles con su dignidad personal<sup>16</sup>, bajo esa lógica ha señalado que “*la detención en condiciones de hacinamiento, el aislamiento en celda reducida, con falta de ventilación y luz natural, sin cama para el reposo ni condiciones adecuadas de higiene, la incomunicación o las restricciones indebidas al régimen de visitas constituyen una violación a la integridad personal*”<sup>17</sup>.

En el caso Pacheco Teruel y Otros Vs. Honduras, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estudió la responsabilidad internacional por el fallecimiento de 107 personas reclusas en el Centro Penal de la ciudad de San Pedro Sula a causa de un incendio. Se acreditó que las condiciones de detención de los fallecidos eran contrarias a la dignidad humana, por la situación de sobrepoblación y hacinamiento, la falta de ventilación y luz natural, un inadecuado servicio de agua, falta de atención médica, alimentación deficiente, no se contaba con áreas para las visitas y tampoco se tenía acceso sobre programas de recreación y rehabilitación.

En esta oportunidad, la Corte sintetizó los principales estándares sobre condiciones carcelarias y el deber de prevención que el Estado debe garantizar en favor de las personas privadas de la libertad:

*a) el hacinamiento constituye en sí mismo una violación a la integridad personal; asimismo, obstaculiza el normal desempeño de las funciones esenciales en los centros penitenciarios; b) la separación por categorías deberá realizarse entre procesados y condenados y entre los menores de edad de los adultos, con el objetivo de que los privados de libertad reciban el tratamiento adecuado a su condición; c) todo privado de libertad tendrá acceso al agua potable para su consumo y al agua para su aseo personal; la ausencia de suministro de agua potable constituye una falta grave del Estado a sus deberes de garantía hacia las personas que se encuentran bajo su custodia; d) la alimentación que se brinde, en los centros penitenciarios, debe ser de buena calidad y debe aportar un valor nutritivo suficiente; e) la atención médica debe ser proporcionada regularmente, brindando el tratamiento adecuado que sea necesario y a cargo del personal médico calificado cuando este sea necesario; f) la educación, el trabajo y la recreación son funciones esenciales de los centros penitenciarios, las cuales deben ser brindadas a todas las personas privadas de libertad con el fin de promover la rehabilitación y readaptación social de los internos; g) las visitas deben ser garantizadas en los centros penitenciarios. La reclusión bajo*

---

<sup>16</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso “Instituto de Reeducación del Menor” Vs. Paraguay, sentencia de 2 de septiembre de 2004 (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas); Caso López Álvarez Vs. Honduras, sentencia del 1 de febrero de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas); Caso García Asto y Ramírez Rojas Vs. Perú, sentencia de 25 de noviembre de 2005.

<sup>17</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú, sentencia de 25 de noviembre de 2004 (Fondo, reparaciones y costas); Caso Tibi Vs. Ecuador, sentencia del 7 de septiembre de 2004 (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas); Caso Loayza Tamayo Vs. Perú, sentencia de 17 de septiembre de 1997 (Fondo).



*un régimen de visitas restringido puede ser contraria a la integridad personal en determinadas circunstancias; h) todas las celdas deben contar con suficiente luz natural o artificial, ventilación y adecuadas condiciones de higiene; i) los servicios sanitarios deben contar con condiciones de higiene y privacidad; j) los Estados no pueden alegar dificultades económicas para justificar condiciones de detención que no cumplan con los estándares mínimos internacionales en la materia y que no respeten la dignidad inherente del ser humano; k) las medidas disciplinarias que constituyan un trato cruel, inhumano o degradante, incluidos los castigos corporales, la reclusión en aislamiento prolongado, así como cualquier otra medida que pueda poner en grave peligro la salud física o mental del recluso están estrictamente prohibidas<sup>18</sup>.*

## **El estado de cosas inconstitucional por el hacinamiento en los establecimientos carcelarios del país**

En el ámbito local, la Corte Constitucional ha estado a la vanguardia en materia de protección de los derechos de la población privada de la libertad, declarando por primera vez el estado de cosas inconstitucional respecto del hacinamiento carcelario en el país mediante la sentencia T-153 de 1998. Las causas de la problemática radicaban en la expedición de normas dirigidas a sancionar con mayor rigidez las conductas delictivas, el incremento de las personas detenidas preventivamente y las deficiencias en la infraestructura carcelaria.

El hacinamiento carcelario impide el cumplimiento de los objetivos del sistema penitenciario, por cuanto los reclusos no gozan de las mínimas condiciones para una vida digna, como un lugar donde dormir, agua suficiente, servicios sanitarios, asistencia en salud, acceso al trabajo y educación, visita de familiares en condiciones decorosas, así mismo obstruye la separación de los internos según su categoría (sindicados, condenados, miembros de la Fuerza Pública, funcionarios públicos, indígenas, entre otros).

Bajo tales consideraciones, se declaró el estado de cosas inconstitucional por tratarse de una vulneración a derechos fundamentales de carácter general y cuyas causas son de naturaleza estructural, lo que exige la acción mancomunada de distintas entidades estatales, razón por la cual se emitieron diversas órdenes con la finalidad de superar la problemática<sup>19</sup>.

Posteriormente, en sentencia T-388 de 2013 la Corte Constitucional declaró el estado de cosas contrario a la Constitución por el hacinamiento carcelario en el país,

---

<sup>18</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pacheco Teruel y otros Vs. Honduras, sentencia del 27 de abril de 2012 (Fondo, Reparaciones y Costas).

<sup>19</sup> Corte Constitucional, sentencia T-153 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.



diferenciándolo del evidenciado en el año 1998, que se había entendido parcialmente superado. Así se concluyó que los derechos constitucionales de las personas privadas de la libertad eran vulnerados de manera masiva, generalizada, sistemática y estructural, inclusive con la institucionalización de ciertas prácticas abiertamente inconstitucionales, lo que a su vez demostraba un incumplimiento prolongado de las obligaciones a cargo del Estado y la falta de adopción de medidas legislativas, administrativas y presupuestales para superar la crisis. En suma, se destacaron las condiciones mínimas de reclusión y los derechos que se deben garantizar a la población privada de la libertad:

*Una persona privada de la libertad privada en condiciones dignas supone al menos, además de la protección a su vida e integridad física y mental, una reclusión libre de hacinamiento; en una infraestructura adecuada; no ser sometida a temperaturas extremas, en especial en los momentos de reposo y descanso; acceso a servicios públicos básicos, especialmente al agua potable; alimentación adecuada y suficiente; a un ambiente salubre e higiénico; acceso a los servicios de salud que se requiera; a servicios de aseo y utensilios; el respeto a la visitas íntimas. Tiene derecho a que su encierro tenga como propósito principal un proceso de resocialización en el que el trabajo, la educación, la recreación y las relaciones familiares y con las personas allegadas deben tener roles preponderantes. Finalmente, como medio para asegurar el respeto de los derechos fundamentales, y poder enfrentar las diferentes amenazas y violaciones a las que se está sometido, son esenciales los derechos a presentar peticiones a la administración pública y a acceder a la administración de justicia. Especialmente, son garantías que se requieren con urgencia en un estado de cosas como el actual que, en razón al hacinamiento, lleva a que se requieran más de estos canales de acceso al Estado, pero a la vez los obstaculiza y dificulta. Es decir, el hacinamiento lleva a que se demande más de un servicio de acceso a la administración y la justicia que, al ser de por sí precario, colapsa.*

Por otro lado, se cuestionó que los esfuerzos para solucionar el hacinamiento se centren en la construcción de más cárceles, siendo necesario disminuir el número de personas privadas de la libertad, para lo cual se enfatizó en la necesidad de construir una política criminal y carcelaria coherente, estable, racional, con suficiente sustento empírico, sostenible, preventiva y con excepcionalidad de las medidas de aseguramiento.

El Tribunal Constitucional impartió órdenes generales y concretas dirigidas a varias entidades estatales con el fin de superar la crisis, primordialmente orientadas a la modificación de la política criminal y carcelaria para ajustarla al orden constitucional. Se ordenó a los establecimientos carcelarios y penitenciarios la adopción de medidas adecuadas y necesarias para reducir la ocupación con la aplicación de la regla del equilibrio decreciente, según la cual “sólo se podrá autorizar el ingreso de personas al centro de reclusión si y sólo si (i) el número de personas que ingresan



es igual o menor al número de personas que salgan del establecimiento de reclusión, durante la semana anterior, por la razón que sea (por ejemplo, a causa de un traslado o por obtener la libertad), y (ii) el número de personas del establecimiento ha ido disminuyendo constantemente, de acuerdo con las expectativas y las proyecciones esperadas”. Una vez superada esa situación crítica, se procede con la regla de equilibrio para impedir que se vuelva a presentar el hacinamiento<sup>20</sup>.

En el año 2015 la Corte Constitucional profirió la sentencia T-762, que acumuló varias tutelas presentadas por reclusos de diferentes centros penitenciarios y carcelarios, incluyendo el EPMSC de Itagüí cuyo hacinamiento ascendía a un 140%. Se reiteró que la situación de los centros de reclusión sigue siendo contraria a la Constitución, puesto que la violación a los derechos constitucionales de la población privada de la libertad era masiva, generalizada y prolongada.

Se evidenció que la primera problemática estructural era la desarticulación de la política criminal colombiana, que en la criminalización primaria se caracterizaba “*por ser reactiva, desprovista de una adecuada fundamentación empírica, incoherente, tendiente al endurecimiento punitivo, populista, poco reflexiva frente a los retos del contexto nacional, subordinada a la política de seguridad, volátil y débil*”; en la criminalización secundaria se usaba excesivo las medidas de aseguramiento privativas de la libertad; y en la terciaria se veían reflejadas las consecuencias de las fases anteriores con la violación masiva de los derechos de la población privada de la libertad.

Se identificaron otras cuatro problemáticas estructurales: hacinamiento; reclusión conjunta de personas sindicadas y condenadas; deficiencias en el sistema de salud del sector penitenciario y carcelario del país; condiciones de salubridad e higiene indignas constituyendo un trato cruel e inhumano propiciado por el Estado.

Nuevamente se adoptaron órdenes generales y particulares dirigidas a varias entidades estatales, dentro de estas últimas se resalta la adecuación de las áreas de sanidad; el suministro de kit de aseo, colchoneta, almohada, sábanas y cobijas para el descanso nocturno de los reclusos; poner a disposición una cantidad razonable de duchas y baterías sanitarias; asegurar las condiciones de higiene e intimidad para las visitas conyugales; la estructuración de un protocolo de

---

<sup>20</sup> Corte Constitucional, sentencia T-388 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa.



tratamiento higiénico y óptimo de alimentos; y la adecuación de la infraestructura para el manejo del agua potable y la evacuación de aguas negras<sup>21</sup>.

Finalmente, vale la pena mencionar que por medio de la sentencia SU-122 de 2022, la Corte Constitucional extendió la declaración del estado de cosas inconstitucional efectuada en la sentencia T-388 de 2013 a las personas privadas de la libertad en centro de detención transitoria, como inspecciones, estaciones y subestaciones de Policía y Unidades de Reacción Inmediata<sup>22</sup>.

## **6. Antecedentes sobre la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños generados a la población privada de la libertad con ocasión del hacinamiento carcelario**

En el marco del medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo, la Sección Tercera del Consejo de Estado ya se ha pronunciado respecto del alcance de la responsabilidad de la Administración por los daños irrogados a las personas privadas de la libertad a raíz del hacinamiento carcelario.

En sentencia del 3 de octubre de 2019<sup>23</sup>, la Subsección A estudió la responsabilidad extracontractual de diversas entidades por los daños antijurídicos ocasionados a los internos del establecimiento penitenciario de mediana seguridad y carcelario de Sincelejo “La Vega” generados por hacinamiento. Se concluyó que la parte actora no había probado los daños de forma individual, sino colectivamente, en esa medida determinó que los únicos daños acreditados consistían en la afectación a bienes y derechos constitucional y convencionalmente protegidos imputables al Estado por no ser inherentes a la reclusión; sin embargo, no existía mérito para dictar medidas no pecuniarias en atención a las órdenes proferidas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado para superar el estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario:

*Así las cosas, la circunstancia de que el único daño acreditado en el presente caso se encuentre circunscrito a la reclamación de facetas esenciales del derecho de la dignidad humana de los internos Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Sincelejo (La Vega), conduce a que la*

---

<sup>21</sup> Corte Constitucional, sentencia T-762 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>22</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-122-2022, M.P. Diana Fajardo Ribera, Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Reyes Cuartas.

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 3 de octubre de 2019, radicación No. 70001-23-33-000-2014-00186-01(AG), C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.



*Sala concluya que las medidas dictadas por la Corte Constitucional y por la Sección Quinta del Consejo de Estado sean suficientes para la satisfacción progresiva de dicho propósito.*

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

Por otro lado, en sentencia del 20 de noviembre de 2020<sup>24</sup>, la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado analizó la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños generados al grupo como consecuencia del hacinamiento presentado en el pabellón de mujeres del establecimiento penitenciario y carcelario de mediana seguridad (EPCMS) del Cunday-Florencia. La Corporación concluyó que el hecho complejo generador del daño era el hacinamiento, que implica un trato cruel, inhumano y degradante violatorio de los derechos a la integridad y dignidad humana, daño imputable a título de falla del servicio en el marco de la relación especial de sujeción, siendo inexcusable la responsabilidad por el colapso del sistema carcelario o la ausencia de recursos.

Lo anterior se tradujo en la configuración de un perjuicio moral, las reglas de la experiencia permiten inferir que las víctimas de graves violaciones a los derechos a la vida, integridad física y dignidad humana padecen este tipo de afectaciones. Las internas perdieron el sosiego, tranquilidad y la sensación de seguridad como consecuencia de las condiciones de hacinamiento. Como tope indemnizatorio se fijó la suma de 20 SMLMV.

Así mismo, se constató un perjuicio a los derechos cuyo contenido coincide con el sacrificio del núcleo irreductible de la dignidad humana al ser privadas de las mínimas condiciones materiales de existencia:

*La Sala encuentra que el horror del hacinamiento reduce la autopercepción y la proyección de las internas, que solo pueden verse, comportarse y ser como es una presa hacinada, una mujer que no puede respirar aire puro, ni satisfacer con seguridad sus necesidades fisiológicas, o desplegar los más básicos rasgos de su feminidad entendida como cada una lo decida. Solo son reclusas en la precariedad, sin derecho a ser o soñarse de otra forma, porque toda su energía debe volcarse a la nuda conservación de la vida.*

---

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 20 de noviembre de 2020, radicación No. 18001-23-33-000-2013-00216-01(AG), C.P. Alberto Montaña Plata.



*El entorno a que han sido sometidas durante el periodo de reclusión redujo la existencia completa de las internas a la conservación de la vida en medio de un riesgo constante. La Sala entiende que en esas condiciones, a las mujeres del Cunday les fue arrebatado el tiempo y, con él, irremediablemente su dignidad. Ningún ser humano puede mantenerse en condiciones dignas de la especie sin tiempo y sin espacio, y dado que la prisión reduce casi por completo la noción de espacio, el tiempo era el más valioso bastión de su autopercepción más íntima como mujeres dignas e íntegras.*

En vista de que la restitución de los derechos resultaba imposible, se encontró justificada la compensación monetaria de este perjuicio según el tiempo de reclusión y el nivel de hacinamiento soportado fijando el tope indemnizatorio en 40 SMLMV. Sobre este punto se apartó de la citada sentencia del 3 de octubre de 2019, por cuanto *“rompería la coherencia interna de la argumentación que estructura la responsabilidad en este caso, y desconocería abiertamente la obligación constitucional de reparar los daños antijurídicos, que resultaron probados, son imputables al Estado y no pueden repararse integralmente solo con medidas no pecuniarias”*.

En el mismo sentido, expuso que la indemnización no podía condicionarse a que se demostrase la indolencia e indiferencia estatal en la superación del ECI, ello significaría adicionar un elemento emotivo condicionante de la responsabilidad estatal no previsto en el artículo 90 de la Constitución Política y la declaratoria de un ECI no justifica el incumplimiento de las obligaciones por parte de la administración.

Adicional a la compensación monetaria, se reiteraron las medidas adoptadas por la Corte Constitucional para superar la inhumanidad que caracteriza el pabellón de mujeres del establecimiento penitenciario y carcelario de mediana seguridad (EPCMS) del Cunday-Florencia, junto con la exhortación al Congreso de la República y al Ministerio de Justicia y el Derecho para detener el populismo punitivo en el diseño de las penas y las medidas de prisión preventiva que afectan desproporcionadamente a las mujeres.

La decisión adoptada el 20 de noviembre de 2020 por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado fue objeto de acción de tutela, seleccionada para revisión por parte de la Corte Constitucional y decidida en la sentencia SU-068 de 2023, oportunidad en la que se descartó un defecto fáctico en vista de que las pruebas sí acreditaban el hacinamiento en el establecimiento carcelario, así como los perjuicios morales, máxime cuando las personas privadas de la libertad se encuentran bajo una especial relación de sujeción que obliga a flexibilizar el análisis



probatorio sobre denuncias en contra del Estado, siendo una carga de las entidades demandadas desvirtuar las consecuencias de la sobrepoblación.

En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional consideró que no se había incurrido en un desconocimiento de la sentencia de unificación del Consejo de Estado del 28 de agosto de 2014, porque la autoridad judicial accionada había explicado que las medidas no pecuniarias para reparar la afectación relevante a bienes y derechos convencional y/o constitucionalmente protegidos no resultaban suficientes, pertinentes, oportunas y posibles, además no se había reconocido una indemnización monetaria por daño a la salud y se respetó el tope indemnizatorio fijado.

Se concluyó que tampoco se desconoció la sentencia dictada el 3 de octubre de 2019 por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, toda vez que en la decisión objeto de tutela se había cumplido con la carga argumentativa para apartarse justificadamente bajo el razonamiento que las medidas adoptadas por la Corte Constitucional para superar el ECI no reparaban los perjuicios a las mujeres de El Cunday y no se podía condicionar la indemnización a probar la indolencia e indiferencia estatal en la superación de ECI, el cual tampoco constituía una excepción al artículo 90 Constitucional<sup>25</sup>.

Por otro lado, en sentencia del 18 de noviembre de 2024<sup>26</sup>, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado se pronunció respecto de los daños a las personas privadas de la libertad en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad (EPMSC) “Villahermosa” de Cali, oportunidad en la que se constató probatoriamente el hacinamiento, hecho que, por sí mismo, permitía inferir la afectación al derecho a la dignidad humana de los internos, imputable a las entidades estatales bajo el título de falla del servicio por omisión, sin que sea justificable por la relatividad de las obligaciones estatales.

Ante la falta de una pretensión respecto de los perjuicios morales, se revocó la indemnización concedida por el *a quo* en virtud del principio de congruencia. En lo referido al daño a bienes constitucional y convencionalmente amparados, se consideró que las medidas adoptadas por la Corte Constitucional eran suficientes e

---

<sup>25</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-068 de 2023, M.P. Natalia Ángel Cabo.

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 18 de noviembre de 2024, radicación No. 760012333000-2014-00793-01 (64573), C.P. José Roberto Sáchica Méndez.



idóneas para superar el hacinamiento; sin embargo, en vista de que tales medidas estaban orientadas a superar el ECI y no a restituir a los miembros del grupo a la situación anterior a la vulneración de sus derechos, se condenó a una medida indemnizatoria siguiendo los parámetros utilizados en la mencionada sentencia del 20 de noviembre de 2020, fijando un monto máximo indemnizatorio correspondiente a 5 SMLMV para los casos de mayor afectación, dado que no era aplicable un enfoque de género.

## 7. Juicio de responsabilidad

### 7.1. Daño

El Tribunal Administrativo de Antioquia encontró acreditado el daño sufrido por la población privada de la libertad en el EPC La Paz desde el año 2013 hasta la fecha de presentación de la demanda. Con base en las pruebas recaudadas se verificó el hacinamiento presentado en el establecimiento y de allí se derivan las demás problemáticas, como la posibilidad de tener una vida digna, salud, alimentación, vida familiar, estudio y trabajo. Al unísono, las entidades demandadas alegaron en los recursos de apelación la inexistencia de este elemento de la responsabilidad.

El daño es el primer elemento de cualquier juicio de responsabilidad extracontractual del Estado, entendido como la lesión o menoscabo a un bien, derecho o interés protegido por el ordenamiento jurídico<sup>27</sup>, que en todo caso debe revestir las características de cierto, personal y antijurídico<sup>28</sup>. Ante la ausencia de este elemento, cualquier estudio sobre la imputación resulta en vano, comoquiera que se trata de un presupuesto para poder atribuirlo a un sujeto determinado.

---

<sup>27</sup> Juan Carlos Henao, (2015), *“Las formas de reparación en la responsabilidad del Estado: hacia su unificación sustancial en todas las acciones contra el Estado”*, págs. 33-117, publicado en *“La responsabilidad extracontractual del Estado: XVI Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo”*, Universidad Externado de Colombia: *“Daño es toda afrenta a los intereses lícitos de una persona, trátase de derechos pecuniarios o de no pecuniarios, de derechos individuales o colectivos, que se presenta como lesión definitiva de un derecho o como alteración de su goce pacífico y que, gracias a la posibilidad de accionar judicialmente, es objeto de reparación si los otros requisitos de la responsabilidad civil-imputación y fundamento del deber de reparar-se encuentran reunidos”* (pág.35).

<sup>28</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 22 de noviembre de 2021, radicación No. 05001-33-31-001-2010-00146-01(59218), C.P. María Adriana Marín.



El daño cierto es aquel apreciable material y jurídicamente<sup>29</sup>, esto es, debe ocurrir en el mundo fenomenológico para luego ser calificado jurídicamente como una lesión a un bien, derecho o interés que goza de protección por el ordenamiento jurídico, de tal modo que se excluyen las meras conjeturas subjetivas y todos aquellos eventos calificados como hipotéticos o eventuales.

Esta característica del daño lleva aparejada la carga para la víctima de allegar al proceso los medios de prueba dirigidos a su comprobación: “*el daño debe ser probado por quien lo sufre*”<sup>30</sup>, consecuencia lógica derivada del instituto procesal de la carga de la prueba, consagrado en el artículo 167 del Código General del Proceso, en el entendido que incumbe a la parte probar los supuestos de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico perseguido.

En el escenario del medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo, el análisis del daño no se efectúa individualmente para cada uno de los miembros del colectivo, entendimiento que desfigura las finalidades de este mecanismo judicial; en contraposición, este elemento debe predicarse del grupo demandante como tal, en su conjunto. Una vez se acredite el daño sufrido por el grupo, sus integrantes deben demostrar su pertenencia a él con el fin de lograr la reparación de los perjuicios<sup>31</sup>.

En el caso concreto, los reproches acerca de la falta de prueba y la indebida valoración probatoria respecto del daño no están llamados a prosperar, el acervo probatorio no solo apuntó a esclarecer el contexto general del Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano, sino también a demostrar las afectaciones concretas de la población privada de la libertad en el EPC La Paz del municipio de Itagüí.

Obran diversos medios probatorios que confirman la situación de hacinamiento presentada en el EPC La Paz, provenientes de múltiples fuentes como la Personería

---

<sup>29</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 27 de agosto de 2021, radicación No. 68001-23-31-000-2012-00212-01(55569), C.P. María Adriana Marín.

<sup>30</sup> Juan Carlos Henao (1998), “*El daño: análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en Derecho Colombiano y Francés*”, pág. 39, Universidad Externado de Colombia.

<sup>31</sup> Martín Bermúdez Muñoz (2007), “*La acción de grupo: normativa y aplicación Colombia*”, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, Colección Textos de Jurisprudencia. En la jurisprudencia ver: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Doce Especial de Decisión, decisión del 1 de octubre de 2019, radicación No. 05001-23-31-000-2003-03502-02(AG)REV, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.



Municipal de Itagüí<sup>32</sup>, la Asociación Sindical Unitaria de Servidores Públicos del Sistema Penitenciario y Carcelario<sup>33</sup>, el Sindicato de Trabajadores Penitenciarios de Colombia-STPC<sup>34</sup>, la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria del Ministerio de Justicia y del Derecho<sup>35</sup>, las Mesas de Trabajo del Sistema Penitenciario y Carcelario en Antioquia<sup>36</sup>, el Comité de Derechos Humanos del EPC La Paz<sup>37</sup>, el director del EPC La Paz<sup>38</sup>, el INPEC<sup>39</sup>, autoridades judiciales<sup>40</sup>, la Secretaría de Salud y Protección Social y Control de Riesgos de Salud del municipio de Itagüí<sup>41</sup>, la Procuraduría General de la Nación-Regional Antioquia<sup>42</sup>, así como los testimonios de Wilman Antonio Rojo Zapata (personero delegado para los derechos humanos en Itagüí julio 2016-diciembre 2017)<sup>43</sup>, Keny Willer Giraldo Serna (Personero del municipio de Itagüí 2014-2020)<sup>44</sup>, John Jairo González Espinosa (profesional administrativo de la Defensoría del Pueblo-Regional Antioquia)<sup>45</sup> e Imelda López Solórzano (Directora Regional Noroeste INPEC)<sup>46</sup>.

Dentro de este acervo probatorio se destacan las visitas de la personería municipal de Itagüí, que dan cuenta de la situación de hacinamiento en el EPC La Paz, la

---

<sup>32</sup> Índice 73 SAMAI: Documento “Actuaciones con la población interna 2013”, págs. 74 y ss; fls. 337-338 C.2; fls. 295-302 C.2; documento “Programa de intervenciones DDHH hacinamiento Centro Penitenciario La Paz 2017”, págs. 131-135.

<sup>33</sup> Índice 73 SAMAI: Documento “Actuaciones con la población interna 2013”; págs. 104 y ss; fls. 159-161 C.1.

<sup>34</sup> Índice 73 SAMAI Tribunal: Documento “Hacinamiento centro penitenciario enero 2014-octubre 2015, págs.111 y ss; documento: “Cárceles Yarumito-La Paz Marzo-Nov 2014, págs. 140 y ss; documento: “Hacinamiento centro penitenciario La Paz enero-sep 2016, págs. 36 y ss., págs. 114-121.

<sup>35</sup> Fls. 121-126 C.1.

<sup>36</sup> Fls. 223-224 C.2.

<sup>37</sup> Fls. 347-351, 362-363 C.2.

<sup>38</sup> Fls. 344-345 C.2.

<sup>39</sup> Índice 56 SAMAI: Documentos “Necesidades presupuestales presentadas por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelario-USPEC, vigencia fiscal de 2014”; “Necesidades Vigencia fiscal 2016 reportadas a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios”; “Necesidades INPEC 2017 Reportadas a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios-USPEC”, “Necesidades en materia presupuestal vigencia fiscal 2018”. Índice 73 SAMAI: Documento “Hacinamiento centro penitenciario enero 2014-octubre 2015”; CD. Fl. 710, C.4, carpeta: “PARTES”.

<sup>40</sup> Sentencia de tutela de segunda instancia proferida por la Sala Laboral de Tribunal Superior de Medellín el 26 de octubre de 2015 (fls. 323-329 C.2). Así mismo, el problema de hacinamiento presentado en el EPC La Paz quedó constatado en la sentencia T-762 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

<sup>41</sup> Índice 73 SAMAI Tribunal: documento “Hacinamiento centro penitenciario La Paz enero-sep 2016, págs. 29 y ss; documento: “Hacinamiento centro penitenciario La Paz enero-marzo 2017”, pág.1, 181 y ss.

<sup>42</sup> Índice 82 SAMAI Tribunal: documento: 146Anexo02RespOficio372Procuraduria201800988, págs. 183-192, 199 y ss.

<sup>43</sup> Índice 62 SAMAI Tribunal: Audiencia de pruebas del 5 de octubre de 2021, mins: 0:14:20-1:02:00.

<sup>44</sup> Índice 62 SAMAI Tribunal: Audiencia de pruebas del 5 de octubre de 2021, mins: 1:06:30- 1:56:10.

<sup>45</sup> Índice 62 SAMAI Tribunal: Audiencia de pruebas del 5 de octubre de 2021, mins: 1:57:00-3:07:20.

<sup>46</sup> Índice 64 SAMAI Tribunal: Audiencia de pruebas del 6 de octubre de 2021, mins: 0:02:10-0:53:00 PARTE 2.



habilitación de pasillos, baños, techos, escaleras o cualquier lugar disponible para dormir, falta de colchonetas y cobijas, condiciones de salubridad pésimas, deterioro de las unidades sanitarias, basuras al interior de los patios, deficiencias en atención médica urgente y especializada, carencia de medicamentos, atención psicosocial mínima, proliferación de plagas, roedores e insectos, cortes en el servicio de agua, utilización de tornillos para cerrar las celdas, deficiencias de infraestructura en el área de preparación de alimentos, humedades y goteras en los patios, no existía un lugar apropiado para las visitas conyugales, no se cumplía las remisiones judiciales y médicas por falta de personal<sup>47</sup>.

El Sindicato de Trabajadores Penitenciarios de Colombia<sup>48</sup> y la Asociación Sindical de Servidores Públicos del Sistema Penitenciario y Carcelario<sup>49</sup> también informaban las cifras de hacinamiento en el EPC La Paz, la inexistencia de espacios para la habitabilidad, por ello los internos dormían en el suelo, en hamacas y baños, se establecía turnos de dos y tres horas para pernoctar, amarrados con sábanas y cobijas a las rejas de los pasillos y techos, por la inclemencia del tiempo se mojaban generando infecciones respiratorias. Denunciaron también que el servicio de sanidad contratado era pésimo, no se contaba con personal ni medicamentos para la atención, se violentaba la seguridad del establecimiento por la insuficiencia de personal de custodia y vigilancia, lo que hacía imposible atender los desplazamientos a centros médicos y diligencias judiciales. Esta problemática llegó hasta tal punto que las organizaciones sindicales de la región noroeste del INPEC decidieron impedir el ingreso de más internos al establecimiento.

El Comité de Derechos Humanos del EPC La Paz denunció la preocupación por el hacinamiento, la ubicación de internos en espacios sin condiciones de habitabilidad, como en los baños o sanitarios, el personal era encerrado en horas de la noche y deben realizar sus necesidades fisiológicas en bolsas. El Comité recopiló quejas de los internos por la prestación del servicio de Salud a cargo de Caprecom, la

---

<sup>47</sup> Índice 73 SAMAI: Documento “Actuaciones con la población interna 2013”, págs. 74 y ss; fls. 337-338 C.2; fls. 295-302 C.2; documento “Programa de intervenciones DDHH hacinamiento Centro Penitenciario La Paz 2017”, págs. 131-135.

<sup>48</sup> Índice 73 SAMAI Tribunal: Documento “Hacinamiento centro penitenciario enero 2014-octubre 2015, págs.111 y ss; documento: “Cárceles Yarumito-La Paz Marzo-Nov 2014, págs. 140 y ss; documento: “Hacinamiento centro penitenciario La Paz enero-sep 2016, págs. 36 y ss., págs. 114-121.

<sup>49</sup> Índice 73 SAMAI: Documento “Actuaciones con la población interna 2013”; págs. 104 y ss; fls. 159-161 C.1.



necesidad de programas de capacitación para materializar una verdadera resocialización y el abuso de autoridad en las requisas<sup>50</sup>.

La Procuraduría General de la Nación-Regional Antioquia constató la problemática de hacinamiento vivenciada en el EPC La Paz, el mal estado y la antigüedad de las colchonetas y elementos de cama, falta de personal de custodia y vigilancia, escasez de sanitarios y duchas, deficiencias en la alimentación y problemas en las visitas<sup>51</sup>.

El INPEC<sup>52</sup> y el director del EPC La Paz<sup>53</sup> informaron acerca de la capacidad instalada del establecimiento y la superación constante por la cantidad de personas privadas de la libertad, que impedía brindar un adecuado tratamiento y atención social (salud, trabajo, estudio y programas transversales) y exacerbaba los problemas de indisciplina, seguridad e insalubridad. Algunas celdas no cumplían lo relacionado con los requerimientos de aire fresco, ventilación y luz solar, también se presentaban humedades y filtraciones de agua.

En resumen, el EPC La Paz del municipio de Itagüí contaba con una capacidad instalada para 328 personas, límite que constantemente fue superado por la población efectivamente recluida<sup>54</sup>. Dada la ausencia de información para realizar el cálculo por el método de densidad poblacional, se acude al de capacidad instalada según la siguiente fórmula:

$$\frac{(\text{cobertura real} - \text{capacidad real})}{\text{capacidad real}} \times 100 = \% \text{ de hacinamiento.}$$

<sup>50</sup> Fls. 347-351, 362-363 C.2.

<sup>51</sup> Índice 82 SAMAI Tribunal: documento: 146Anexo02RespOficio372Procuraduria201800988, págs. 183-192, 199 y ss.

<sup>52</sup> Índice 56 SAMAI: Documentos “Necesidades presupuestales presentadas por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelario-USPEC, vigencia fiscal de 2014”; “Necesidades Vigencia fiscal 2016 reportadas a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios”; “Necesidades INPEC 2017 Reportadas a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios-USPEC”, “Necesidades en materia presupuestal vigencia fiscal 2018”. Índice 73 SAMAI: Documento “Hacinamiento centro penitenciario enero 2014-octubre 2015”; CD. Fl. 710, C.4, carpeta: “PARTES”.

<sup>53</sup> Fls. 344-345 C.2.

<sup>54</sup> Información extraída de la información aportada por el INPEC: CD. Fl. 710, C.4, carpeta: “PARTES”.



El siguiente cuadro muestra el promedio anual de la población reclusa y el porcentaje de hacinamiento en el EPC La Paz desde mayo de 2013 hasta abril de 2018, mes de presentación de la demanda:

<b>AÑO</b>	<b>PROMEDIO ANUAL POBLACIÓN RECLUIDA</b>	<b>PROMEDIO ANUAL DEL PORCENTAJE DE HACINAMIENTO</b>
<b>2013*</b>	894	172,5%
<b>2014</b>	919,1	180,2%
<b>2015**</b>	1008,6	207,5%
<b>2016</b>	1027,5	213,2%
<b>2017</b>	1045,5	218,7%
<b>2018***</b>	1127,2	243,6%

\*Respecto del año 2013 no se cuenta con información mensual y diferenciada por patios de la población reclusa en el EPC La Paz del municipio de Itagüí, por tal razón, se toma la consignada en el informe de las Mesas de Trabajo del Sistema Penitenciario y Carcelario en Antioquia fl. 250 C.2.

\*\*El promedio se hizo por 10 meses, debido a la falta de información sobre los meses de julio y agosto.

\*\*\* Se toman los datos hasta el mes de presentación de la demanda: abril 2018.

El hacinamiento generó que los internos no contaran con espacios mínimos para habitar dignamente, celdas diseñadas para 2 o 4 personas eran ocupadas hasta por 10 detenidos; se establecían turnos de 2 o 3 horas para dormir, práctica conocida como “*pico y placa*”; no se garantizaba un camastro individual, por lo que debían pernoctar en cualquier sitio, como el suelo, pasillos, baños, escaleras e incluso sujetos de las rejas con sábanas o cobijas. La sobrepoblación aumenta el riesgo de riñas, motines, epidemias e impidió la separación de la población según su categoría.

En lo concerniente con la prestación del servicio de salud, uno de los motivos para que el INPEC haya declarado el estado de emergencia penitenciaria y carcelaria en los ERON mediante las Resoluciones 1505 del 31 de mayo de 2013 y 2390 del 10 de mayo de 2016 fue la deficiencia en la prestación del servicio de salud, evidenciándose: “*alteraciones en la salud para los internos puesto que afecta de manera directa el acceso y calidad en la atención primaria, demora en la prestación de servicios médicos especializados y genera falta de medicamentos*”<sup>55</sup>.

<sup>55</sup> Índice 61 SAMAI: Resolución No. 001505 del 31 de mayo de 2013 y Resolución No. 2390 del 10 de mayo de 2016.



En el EPC La Paz del municipio de Itagüí las problemáticas principales estaban relacionadas con la insuficiencia de personal médico y odontológico, represamiento de las atenciones extramurales, dificultades para acceder a especialidades médicas, carencia de medicamentos e implementos médicos<sup>56</sup>. Diferentes medios probatorios aluden a que el punto crítico fue generado por los incumplimientos de CAPRECOM EPS en la contratación de personal y de la red extramural, suministro de medicamentos y atención de población con enfermedades específicas<sup>57</sup>.

Lo anterior suscitó que, a mediados de 2015, el personero municipal de Itagüí interpusiera una acción de tutela para el restablecimiento de la atención médica integral y la entrega de medicamentos, especialmente para controlar una epidemia de tuberculosis<sup>58</sup>. En segunda instancia, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín constató la falta de atención en salud, la ausencia de personal médico, odontológico y de enfermería, y acumulación de procedimientos quirúrgicos, por tanto, ordenó al INPEC y a la USPEC garantizar la continuidad en la prestación de los servicios de salud<sup>59</sup>.

En suma, la higiene del establecimiento se encontraba comprometida con las basuras al interior de los patios y la proliferación de plagas, roedores e insectos. El suministro del kit de aseo a los internos no era constante, debiendo los familiares suplir estas necesidades<sup>60</sup>.

En lo atinente al servicio de alimentación se observaron informes por la carencia de una infraestructura adecuada para la preparación de la comida, conocido como “el rancho”, allí se presentaban deficiencias en el menaje, refrigeradores, pisos, techos, paredes, sistemas de extracción, almacenamiento de residuos, salubridad e higiene en la manipulación, control de plagas y exposición de insumos a contaminación<sup>61</sup>;

---

<sup>56</sup> Índice 73 SAMAI Tribunal: documento “Hacinamiento centro penitenciario La Paz enero-sep 2016”, págs. 69 y ss; fls. 133-138, 159-161 C.1.

<sup>57</sup> Fls. 121-126 C.1.; fls. 347-353, 362-363, 376, 379-381 C.2; índice 73 SAMAI Tribunal, documentos “Actuaciones con la población interna 2013”, págs. 149 y “Hacinamiento centro penitenciario enero 2014-octubre 2015”, pág. 91.

<sup>58</sup> Fls. 295-302 C.2.

<sup>59</sup> Fls. 323-329 C.2.

<sup>60</sup> Índice 73 SAMAI Tribunal, documento “Actuaciones con la población interna 2013”, “Hacinamiento centro penitenciario La Paz enero-sep 2016”; fls. 337-338 C.2; testimonios de Wilman Antonio Rojo Zapata, John Jairo González Espinosa e Imelda López Solórzano, audiencias de prueba del 5 y 6 de octubre de 2021.

<sup>61</sup> Índice 73 SAMAI: documento “Actuaciones con la población interna 2013”, págs. 124 y ss; fls. 383-384 C.2; índice 66 SAMAI, documentos “Oficio del subdirector de suministros de Servicios USPEC al Consorcio Alimesa 2014”, “Inspección infraestructura para la prestación del servicio de alimentación”, “Visita por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios USPEC”, “Visita



incumplimiento del menú convenido en cuanto a calidad, sabor y condiciones<sup>62</sup>; y el horario de entrega no se ajustaba a las necesidades biológicas, la comida era servida entre las 3 y 4 de la tarde, sometiendo a la población a periodos de 14 horas de ayuno<sup>63</sup>.

El 21 de abril de 2017, el Tribunal Superior de Medellín profirió sentencia de tutela en donde se constató que el proceso de suministro de alimentación en el EPC La Paz era inadecuado e insuficiente, relacionando quejas por la descomposición, gramaje y calidad del alimento, así como el lugar y la forma de prepararlo. En consecuencia, se ordenó el cierre del segundo piso del rancho y se ordenó a la USPEC asumir el suministro de la alimentación para la población privada de la libertad<sup>64</sup>.

En general, la infraestructura del EPC La Paz era obsoleta, antigua y deteriorada, no contaba con unidades sanitarias y duchas suficientes, las existentes se encontraban en mal estado; en los diferentes patios se presentaban humedades y filtraciones de agua, sumado a las deficiencias en las redes eléctricas e hidrosanitarias; pocos espacios para el desarrollo de actividades recreativas, laborales y educativas; las puertas eran aseguradas con tornillos, lo que generaba un riesgo en caso de evacuación; no existía un lugar adecuado para las visitas conyugales, debiéndose improvisar “cambuches” con plásticos<sup>65</sup>.

El hacinamiento desbordó la capacidad del personal de custodia y vigilancia asignado, lo que generó inseguridad y obstaculizó los traslados a los centros médicos o diligencias judiciales; de igual modo, la oferta laboral y educativa para la redención de la pena era limitada, no todos los internos tenían acceso a ella; los espacios destinados inicialmente para la recreación, como la cancha, eran utilizados para otras actividades, como secar la ropa<sup>66</sup>.

---

*practicada el 8 de septiembre de 2014 por la Secretaría de Salud y Protección Social de la alcaldía de Itagüí”.*

<sup>62</sup> Fls. 121-126 C.1, fls. 364-365 C.2; testimonio de John Jairo González Espinosa, audiencia de pruebas del 5 de octubre de 2021.

<sup>63</sup> Índice 66 SAMAI Tribunal: Informes sobre alimentación USPEC.

<sup>64</sup> Índice 73 SAMAI Tribuna, documento “*Hacinamiento centro penitenciario La Paz enero-marzo de 2017*”, págs.137-241.

<sup>65</sup> Índice 73 SAMAI: documentos “*actuaciones población interna 2013*”, “*Hacinamiento centro penitenciario enero 2014-octubre 2015*” “*Hacinamiento centro penitenciario La Paz enero-sep2016*”, “*Programa de intervención DDHH Hacinamiento centro penitenciario La Paz 2017*”; y fls. 359-360 C.2.

<sup>66</sup> Índice 73 SAMAI Tribunal: documentos “*Actuaciones con la población interna 2013*”, “*Hacinamiento centro penitenciario La Paz enero-sep 2016*”, “*Programa de intervención DDH Hacinamiento Centro Penitenciario La Paz 2017*;



El anterior panorama probatorio permite a la Sala inferir la existencia de un daño cierto padecido por el grupo demandante consistente en la lesión a la integridad personal y a la dignidad humana de los detenidos en condición de hacinamiento en el EPC La Paz del municipio de Itagüí. La decisión de primera instancia fue acertada, toda vez que no se presumió este elemento ni mucho menos estuvo sustentada en información general; por el contrario, en el acervo probatorio existen quejas e informes concretos y pormenorizados de múltiples fuentes que dan cuenta de lo ocurrido al interior del establecimiento.

Las entidades demandadas no garantizaron unas condiciones mínimas para habitar dignamente el establecimiento de reclusión, desconociendo el cúmulo de derechos constitucionales y convencionales que protege a la población privada de la libertad.

El hacinamiento, por sí mismo, constituye una afrenta a la integridad de la persona, que impide la función resocializadora de la pena e irradia efectos perjudiciales en todos los ámbitos de la vida de los detenidos, como en materia de salud, higiene, alimentación, recreación, trabajo, educación, intimidad y unidad familiar, de ahí que se afirme, sin lugar a dudas, que la población privada de la libertad estuvo sometida a tratos crueles e inhumanos, violando la proscripción consagrada en el artículo 12 de la Constitución Política.

Una vez constatada la existencia de un daño soportado por el grupo, corresponde a las víctimas acreditar su pertenencia a él con la verificación de que estuvieron detenidos en el EPC La Paz en condiciones de hacinamiento durante el período indemnizable, sin que sea dable exigir pruebas individuales, como lo deprecian las entidades demandadas en sus recursos de apelación. Máxime cuando en el caso de los señores Carlos Mario Gómez Gómez y José de Jesús García Acevedo se acreditó que estuvieron reclusos en dicho establecimiento dentro del período que comprende el presente mecanismo judicial<sup>67</sup>.

A juicio de la Sala, no es de recibo el argumento planteado por el INPEC cuando afirmó en el recurso de apelación que, a pesar de la sobrepoblación se garantizaron los derechos a las personas privada de la libertad, ello no solo es un sinsentido, sino

---

Índice 82 SAMAI Tribunal, documento: 146Anexo02RespOficio372Procuraduria201800988 (págs.183-192); fls. 133-138, 159-161 C.1., fls. 223-284, 364-365 C.2; testimonios de Keny Willer Giraldo Serna y John Jairo González Espinosa, audiencia de pruebas del 5 de octubre de 2021.

<sup>67</sup> Fls. 544-547 C.3 y CD. Fl. 710 C.4.



que resulta contrario a todo el acervo probatorio, minimizando la problemática del hacinamiento carcelario como hecho generador de daños antijurídicos a gran escala. Con independencia de las demás afectaciones probadas en el presente asunto, el solo hecho de estar detenido en condiciones de hacinamiento configura una violación a la integridad de la persona y a su dignidad humana.

En el mismo sentido, debe rechazarse la argumentación del INPEC cuando alude a que la infracción a la ley por el detenido implica una alteración en la calidad de vida, pero no una vulneración a su dignidad humana y, por ende, los daños son jurídicos, visión que pretende justificar los tratos crueles e inhumanos infligidos a la población privada de la libertad a partir de los delitos cometidos.

Independientemente de la falta o infracción cometida por el detenido, en un Estado Social de Derecho, cualquier persona constituye un fin en sí mismo, por el solo hecho de su existencia, cuenta con un valor intrínseco que merece la más alta protección: su dignidad humana. El poder constituyente instauró este principio como la piedra angular del Estado colombiano, que permite diferenciarlo de aquellos donde la venganza es la única respuesta al delito; por el contrario, tal decisión implica una obligación orientada a tratar dignamente a todos los habitantes del territorio, incluyendo, por supuesto, a la población privada de la libertad, siendo las condiciones de reclusión el mejor indicador para conocer el nivel de compromiso de una sociedad con el respeto por la dignidad humana, que en el caso colombiano queda mucho por avanzar en la materia.

Como acto de justicia material en favor de las personas privadas de la libertad, a quienes las instituciones estatales han deliberadamente olvidado y relegado a “*bodegas humanas*”, la Sala hace un llamado a las autoridades judiciales y a la sociedad en general para erradicar aquellos prejuicios y estigmas sociales que pesan sobre esta población, especialmente, que carecen de derechos al ser señalados o condenados por la comisión de delitos, premisa inaceptable en un Estado Social de Derecho por constituirse en una afrenta contra la dignidad humana y que, en ningún caso, puede orientar un juicio de responsabilidad patrimonial en contra de la Administración.

En definitiva, el daño a la integridad personal y dignidad humana sufrida por la población privada de la libertad en el EPC La Paz no se encuentra justificado, aquel no se deriva de la limitación legítima a la libertad con ocasión de una condena penal



o medida de aseguramiento y tampoco recae sobre derechos que pueden ser restringidos por dichos motivos, sino que corresponde a la vulneración de derechos fundamentales que en ninguna circunstancia pueden ser suspendidos.

## **7.2. Imputación**

Uno de los derechos que le asiste a cualquier persona privada de la libertad es el de la reparación integral de los daños antijurídicos padecidos, ello implica diferenciar, por un lado, las afectaciones propias o inherentes a la detención, como sería la limitación a la libertad personal, la libre locomoción y los derechos políticos, las cuales no serían indemnizables por tratarse de daños jurídicos que encuentran justificación en la condena penal o en la medida preventiva; y por el otro, aquellas lesiones a los derechos que deben conservarse incólumes y bajo ninguna circunstancia pueden ser suspendidos, como la vida, integridad personal y dignidad humana, en cuyo caso sí procede su reparación bajo el entendido que son daños antijurídicos que la víctima no se encuentra en la obligación de soportar.

La persona privada de la libertad se encuentra bajo una especial relación de sujeción frente al Estado en virtud de la cual se regulan, limitan y modulan sus derechos y obligaciones, a tal punto que se encuentran sometidas a las condiciones de habitabilidad y disciplina definidas por las autoridades penitenciarias, sin poder satisfacer sus necesidades básicas por sus propios medios o repeler las agresiones, bien de terceros o de los mismos agentes estatales, todo ello los ubica en un estado de indefensión; paralelamente, ese vínculo jurídico también impone a la Administración unos deberes especiales de custodia y protección respecto de los detenidos, especialmente, garantizar unas condiciones de reclusión acordes con la dignidad humana<sup>68</sup>.

En lo concerniente al factor de imputación para los daños generados a la población privada de la libertad, cualquier juicio de responsabilidad extracontractual de la Administración debe iniciar con un análisis subjetivo de las conductas y omisiones desplegadas por los agentes. La falla del servicio se erige como el título preferente para estudiar el elemento de la imputación debido a su capacidad de diagnóstico del funcionamiento de las instituciones públicas, su contribución en la prevención

---

<sup>68</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 20 de febrero de 2008, radicación No. 76001-23-25-000-1996-04058-01(16996), C.P. Enrique Gil Botero; sentencia del 11 de agosto de 2010, radicación No. 25000-23-26-000-1995-01957-01(18886), C.P. Mauricio Fajardo Gómez.



del daño antijurídico y las herramientas que ofrece para el medio de control de repetición.

Con todo, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha construido una línea pacífica en el sentido de que los daños generados a las personas privadas de la libertad, que no son inherentes a la reclusión, se atribuyen a partir de un régimen objetivo en razón a esas obligaciones especiales de custodia y protección derivados de esa relación especial de sujeción, así lo recordó el Pleno de esta Sección en sentencia del 28 de agosto de 2014:

*(...) el régimen bajo el cual se estructura la responsabilidad del Estado por los daños causados por cuenta de la reclusión, pero que no pueden considerarse como inherentes a la misma, es el objetivo, régimen que, (...) ha encontrado un campo de aplicación privilegiado en los eventos de afectaciones a la vida y a la integridad psicofísica de los detenidos, pero que puede extenderse a todos los demás casos en los que el daño cuya indemnización se demanda es el resultado de la vulneración de derechos que de ningún modo pueden entenderse limitados, restringidos o suspendidos por la privación de la libertad, como es el caso de la dignidad humana<sup>69</sup>.*

La aplicación de un régimen objetivo conlleva a que se releve a la víctima de acreditar probatoriamente una falla del servicio y a la reducción de las posibilidades de exoneración de responsabilidad del Estado a las causas extrañas: fuerza mayor, hecho exclusivo de la víctima y hecho exclusivo del tercero, las cuales deben reunir las características de externas, imprevisibles e irresistibles.

En el caso concreto, los daños padecidos por la población interna del EPC La Paz del municipio de Itagüí no son inherentes a la pena privativa de la libertad o medida de aseguramiento; en contraposición, los derechos lesionados son de aquellos que no pueden ser objeto de restricción o suspensión durante la detención, siendo imputable a las entidades demandadas bajo el título de falla del servicio por el incumplimiento del contenido obligacional al que se encontraban sujetas.

En efecto, las entidades demandadas omitieron múltiples obligaciones respecto de la población privada de la libertad en el EPC La Paz del municipio de Itagüí, primordialmente, garantizar que la detención transcurra en condiciones acordes con la dignidad humana, asegurar el goce efectivo de los derechos que no son objeto de restricción legítima y materializar la función resocializadora de la pena,

---

<sup>69</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 28 de agosto de 2014, radicación No. 25000-23-26-000-2000-00340-01(28832), C.P. Danilo Rojas Betancourth.



estándares mínimos que fueron desconocidos por el hacinamiento presentado al interior del establecimiento y sus consecuencias en materia de salud, alimentación, higiene, trabajo, educación, recreación, resocialización, intimidad y vínculos familiares.

De este modo, se trasgredieron las obligaciones derivadas de instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura, el conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión y los principios básicos para el tratamiento de los reclusos, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante las resoluciones Núm. 43/173 de 1986 y 45/111 de 1990, que proscriben someter a la población privada de la libertad a tratos crueles, inhumanos y degradantes, e imponen la obligación de garantizarles sus derechos humanos.

Internamente, se desconocieron principios y derechos consagrados en la Constitución Política de 1991, especialmente, el respeto a la dignidad humana plasmado en el artículo 1° y la prohibición de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes prevista en el artículo 12.

Así mismo, el legislador ha incluido dichos estándares constitucionales y convencionales en diferentes instrumentos, como en la Ley 65 de 1993-Código Penitenciario y Carcelario-, modificada por la Ley 1709 de 2014, que señalan:

*En los establecimientos de reclusión prevalecerá el respeto a la dignidad humana, a las garantías constitucionales y a los derechos humanos universalmente reconocidos. Se prohíbe toda forma de violencia síquica, física o moral.*

*Las restricciones impuestas a las personas privadas de la libertad estarán limitadas a un estricto criterio de necesidad y deben ser proporcionales a los objetivos legítimos para los que se han impuesto.*

El incumplimiento de estas obligaciones configura una falla del servicio de carácter sistemática y estructural, comoquiera que las entidades estatales involucradas en la Política Criminal y Penitenciaria Nacional han incurrido en omisiones múltiples, generalizadas y reiteradas que causaron los daños soportados por la población privada de la libertad.



Las causas de la crisis carcelaria en el país son de diversa naturaleza y competen a entidades de diferentes ramas del poder público, dentro de ellas se destaca el rezago del tema penitenciario en la agenda política nacional; la vigencia de una política criminal reactiva, incoherente, populista, volátil, débil, subordinada a la política de seguridad y sin una adecuada fundamentación empírica; el abandono de la resocialización como fin constitucional de la pena; el uso excesivo de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad; la desatención de las obligaciones a cargo de las entidades territoriales respecto de la población detenida preventivamente y las deficiencias en la infraestructura de los establecimientos de reclusión<sup>70</sup>.

Ante una falla del servicio estructural y sistemática como la vivenciada en el estado de cosas inconstitucional que impera en el Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano, resulta inviable imputar el daño a una entidad exclusivamente, puesto que la superación de la crisis requiere de un trabajo conjunto, articulado, armonioso y mancomunado de las diferentes instituciones involucradas en la política criminal y carcelaria, de suerte que a todas ellas les compete aportar desde su marco funcional y competencial a la solución de la problemática, sin que puedan aceptarse los argumentos planteados por el INPEC y la USPEC dirigidos a endilgarle responsabilidad a otras entidades que han incumplido sus obligaciones.

Esa sistematicidad y generalidad de la falla del servicio no puede conllevar a que la responsabilidad patrimonial de la Administración se esfume en la división de funciones asignadas a las entidades demandadas, en cualquier caso debe existir un centro de imputación frente al cual las víctimas puedan reclamar la indemnización de los perjuicios causados. En sentencias del 29 de agosto de 2013, la Subsección B de la Sección Tercera de esta Corporación explicó:

*Ahora bien, es preciso aclarar que la falla del sistema o del servicio, derivada del estado de cosas inconstitucional, no se presenta de manera aislada sino que responde al defectuoso funcionamiento de más de una entidad e incluso ser consecuencia de una inadecuada política, atribuible a los mismos responsables de diseñarla o de elaborar los modelos de destinación presupuestal. Sin embargo, es patente que tiene que existir un centro de imputación, frente al cual el asociado pueda reclamar las consecuencias que el daño sistemático que genere, sin generalizaciones que diluyan al extremo de hacer imposible los reclamos. Por esta razón, frente al fallo del sistema, ha de entenderse que el principal centro de imputación radica siempre en la entidad*

---

<sup>70</sup> Corte Constitucional, sentencias T-153 de 1998, T-388 de 2013 y T-762 de 2015.



*directamente responsable por la prestación del servicio, esto es, el órgano al que legal y reglamentariamente se ha atribuido la función (...)*<sup>71</sup>.

En ese orden de ideas, el daño generado a los detenidos en el EPC La Paz en condiciones de hacinamiento le resulta imputable al Ministerio de Justicia y del Derecho, INPEC y USPEC, como entidades que hacen parte del Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario, conforme lo dispone el artículo 15 de la Ley 65 de 1993, modificada por el artículo 7 de la Ley 1709 de 2014.

En particular, el Ministerio de Justicia y del Derecho es el órgano encargado de *“Diseñar, hacer seguimiento y evaluar la política en materia criminal, carcelaria y penitenciaria, en la prevención del delito y las acciones contra la criminalidad organizada”*, de conformidad con el numeral 6 del artículo 2 del Decreto 2897 de 2011. Igualmente, dentro de las funciones asignadas al Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa y a la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria se incluye la construcción de lineamientos y estudios para la formulación de la política criminal, carcelaria y penitenciaria, análisis de los factores que inciden en la comisión de conductas punibles, evaluación del impacto de las normas, promoción de la revisión anual de las condiciones de reclusión y de resocialización del sistema penitenciario y presentar proyectos de ley o actos legislativos en materia penal y penitenciaria.

De otra parte, la Ley 65 de 1993, modificada por la Ley 1709 de 2014, indica que los establecimientos de reclusión de orden nacional, como el caso del EPC La Paz de Itagüí, son responsabilidad del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, entidad que conserva las funciones de vigilar, custodiar, atender y tratar a las personas privadas de la libertad según lo regula el artículo 1 del Decreto 4151 de 2011, por ende, sus actuaciones y omisiones inciden efectivamente en la vulneración a los derechos fundamentales de la población privada de la libertad.

En el caso del EPC La Paz se constató el incumplimiento de la regla del equilibrio decreciente ordenada por la Corte Constitucional en la sentencia T-388 de 2013, la falta de adecuación de los horarios de alimentación a las necesidades biológicas de los reclusos, la insuficiencia de personal de custodia para efectuar los traslados

---

<sup>71</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencias del 29 de agosto de 2013, radicación Nos. 25000-23-26-000-2001-00984-01(27908) y 25000-23-26-000-2000-01744-01(27521), C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.



médicos o judiciales, junto con la ausencia de una oferta laboral, educativa y recreativa constante y con cobertura para el total de los condenados.

El hecho de que el INPEC no tuviera asignada la función de construir establecimientos penitenciarios y carcelarios no lo excusa del cumplimiento de sus obligaciones tendientes a garantizar el trato digno y humano a la población privada de la libertad, la crisis carcelaria no se soluciona únicamente con la edificación de nuevos centros de reclusión o la ampliación de cupos, se trata de una problemática compleja cuyas causas comprometen a diversas entidades.

La imputación en contra de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios se fundamenta en los artículos 4 y 5 del Decreto 4150 de 2011, que le impone la obligación de gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de los servicios, la infraestructura y brindar el apoyo logístico y administrativo requerido para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del INPEC.

En el caso del EPC La Paz del municipio de Itagüí el incumplimiento de las obligaciones a cargo de la USPEC se vio reflejado en deficiencias en la infraestructura, prestación del servicio de salud y alimentación, sin que sea posible desvirtuar la falla del servicio a partir de su creación reciente, puesto que para el periodo comprendido por este medio de control (años 2013-2018), la entidad ya había asumido plenamente aquellas funciones, conforme lo dispuso el artículo 29 del Decreto 4150 de 2011.

Las entidades demandadas alegaron el cumplimiento de las órdenes judiciales dictadas por la Corte Constitucional, la ejecución de actividades orientadas a mitigar la problemática del hacinamiento y el mejoramiento de la calidad de vida de la población privada de la libertad a través del suministro de bienes y servicios.

La Sala no ignora que en el plenario se verificaron avances generales para solucionar la problemática del hacinamiento carcelario y así garantizar los derechos fundamentales de la población privada de la libertad, mediante la expedición o reforma del marco normativo aplicable a la materia, la destinación de un presupuesto considerable para atender las necesidades priorizadas por el INPEC<sup>72</sup>, así como para el mantenimiento y ampliación de la infraestructura penitenciaria y

---

<sup>72</sup> Índice 56 SAMAI Tribunal.



carcelaria<sup>73</sup>, brigadas jurídicas y de salud<sup>74</sup>, la creación del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad y el seguimiento al cumplimiento de las órdenes dictadas por la Corte Constitucional<sup>75</sup>.

En el caso del EPC La Paz de Itagüí se constató la celebración por parte de la USPEC de los contratos Nos. 140 de 2015 y 307 de 2019<sup>76</sup>, así como el contrato interadministrativo de gerencia integral de proyectos No. 274 de 2014<sup>77</sup>, con el fin de realizar mantenimiento a la infraestructura física y crear nuevos cupos carcelarios<sup>78</sup>, avances corroborados con el testimonio de Imelda López Solórzano, directora regional noroeste del INPEC<sup>79</sup>.

Además de la celebración de los contratos de suministro de alimentos por parte de la USPEC<sup>80</sup>, se verificó que el 1 de mayo de 2016 se puso en funcionamiento las obras del rancho entregadas por el Consorcio Alcatraz<sup>81</sup>, que si bien constituye un avance respecto del estado anterior, no se puede ignorar que debieron ser modificadas porque no cumplían con la totalidad de exigencias técnicas y, en el año 2017, el Tribunal Superior de Medellín encontró deficiencias en el servicio de alimentación, que dieron pie a nuevos avances en la adecuación del sitio de preparación de los alimentos<sup>82</sup>.

De la revisión de los informes del servicio de alimentación desde 2016 a 2018 aportadas por la USPEC<sup>83</sup>, se constataron avances en el cumplimiento del gramaje y calidad de la alimentación, aunque en algunos días se reportó subestimación. Aun así, persisten deficiencias en la infraestructura, refrigeración, almacenamiento y utensilios empleados<sup>84</sup>.

---

<sup>73</sup> CD. 2 Fl. 541 C.3. “Documento CONPES 3828 de 2015 Política Penitenciaria y Carcelaria en Colombia”.

<sup>74</sup> Índice 61 SAMAI Tribunal: “Informe final de estado de emergencia penitenciaria y carcelaria”.

<sup>75</sup> Fls. 162-186 C.1.; CD. 2. Fl. 541 C.3. “Informe de seguimiento y cumplimiento de la sentencia T-388 de 2013”.

<sup>76</sup> Índices 56-58 SAMAI.

<sup>77</sup> Fls. 585.596 C.3.

<sup>78</sup> Índice 73 SAMAI, documento “Hacinamiento centro penitenciario La Paz enero-sep2016”.

<sup>79</sup> Índice 64 SAMAI Tribunal, audiencia de pruebas del 6 de octubre de 2021.

<sup>80</sup> Fls. 597-604 C.3.

<sup>81</sup> Índice 73 SAMAI Tribunal: “Acta de revisión obras rancho EPC La Paz”, pag. 193, documento “Hacinamiento centro penitenciario La Paz enero-sep 2016”.

<sup>82</sup> Índice 73 SAMAI Tribunal: “Programa de intervención DDHH Hacinamiento Centro Penitenciario La Paz 2017”, pág. 67.

<sup>83</sup> Índice 66 SAMAI Tribunal.

<sup>84</sup> Índice 82 SAMAI: “Informe procuraduría regional Antioquia-Oficina Derechos Humanos 8 de agosto de 2018”.



A partir de los informes presentados por la Procuraduría Regional de Antioquia en los años 2018 y 2019<sup>85</sup>, se colige una mejoría en la prestación de los servicios de salud para la población privada de la libertad, en lo relacionado con la infraestructura del área de sanidad, la entrega de medicamentos por parte de la Fiduprevisora a través de la farmacia COHAN, la contratación del personal según el modelo autorizado (3 médicos, 2 enfermeras jefe, 5 auxiliares de enfermería, 1 odontólogo, 1 auxiliar de odontología y 1 higienista oral), contratación con el hospital municipal de aquellos servicios no prestados en el establecimiento; no obstante, persiste el represamiento de citas con especialistas por la falta de personal para cumplir los traslados.

Estos avances fueron confirmados con la declaración rendida por Gustavo Alberto Vásquez Londoño<sup>86</sup>, encargado del área de sanidad del EPC La Paz, quien reconoce que el punto crítico estuvo marcado por la participación de CAPRECOM, luego cuando en el año 2016 intervino la Fiduprevisora se presentaron mejoras en la contratación del personal, en la autorización de los servicios y en el suministro de medicamentos, reconociendo que existen problemas en la disponibilidad de agenda para consultas externas.

Pese a tales esfuerzos presupuestales, lo cierto es que entre los años 2013 y 2018 no cesó la violación a los derechos fundamentales de la población privada de la libertad en el EPC La Paz. Un indicador importante son las cifras sobre el hacinamiento, que no muestran una estabilización o disminución, sino un aumento en el número de personas que son reclusas en dicho establecimiento. Las actuaciones desplegadas por las entidades demandadas han sido insuficientes para mitigar efectivamente las problemáticas que aquejan a los internos, por tales motivos, no resulta desvirtuada la falla del servicio.

Ahora bien, las entidades demandadas también alegaron limitaciones presupuestales y de tiempo que han impedido superar la crisis del Sistema Penitenciario y Carcelario. Sobre el particular, se ha entendido que, por regla general, las obligaciones a cargo del Estado son relativas, incluso con los recursos económicos, técnicos y jurídicos a su disposición el aparato estatal no está obligado

---

<sup>85</sup>Índice 82 SAMAI Tribunal, documento expediente:  
"146Anexo02RespOficio372Procuraduria201800988".

<sup>86</sup> Índice 64 SAMAI: Audiencia de pruebas del 6 de octubre de 2021.



a lo imposible, la cláusula general de responsabilidad consagrada en el artículo 90 constitucional no posiciona a la Administración como una aseguradora universal de todos los daños irrogados a los administrados:

*(...) las obligaciones que son de cargo del Estado - y por lo tanto la falla del servicio que constituye su trasgresión -, han de mirarse en concreto, frente al caso particular que se juzga, tomando en cuenta las circunstancias que rodearon la producción del daño que se reclama, su mayor o menor previsibilidad y los medios de que disponían las autoridades para contrarrestarlo.*

*Se le exige al Estado la utilización adecuada de todos los medios de que está provisto, en orden a cumplir el cometido constitucional en el caso concreto; si el daño se produce por su incuria en el empleo de dichos medios, surgirá su obligación resarcitoria; si el daño ocurre, pese a su diligencia, no podrá quedar comprometida su responsabilidad<sup>87</sup>.*

En el asunto bajo estudio, no resulta aplicable el principio de relatividad de la falla del servicio, comoquiera que el Estado no ha demostrado la utilización racional de todos los medios a su alcance para prevenir y evitar estos daños antijurídicos. La problemática de hacinamiento y vulneración de los derechos fundamentales a la población privada de la libertad es de vieja data; tomando como punto de partida la primera declaración del estado de cosas inconstitucional en el año de 1998, se concluye que han transcurrido más de 25 años sin que las autoridades estatales hayan podido superar o tan siquiera mitigar la crisis del Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano.

Aceptar la relatividad de la falla del servicio en el presente asunto implicaría desconocer estándares constitucionales y convencionales, según los cuales *“la obligación de tratar a los detenidos con humanidad y dignidad no puede estar sujeta, en su cumplimiento, a la disponibilidad de recursos materiales, ni a distinciones de ningún tipo”<sup>88</sup>*, mandato que también fue introducido en el artículo 5 de la Ley 65 de 1993, modificada por la Ley 1709 de 2004: *“La carencia de recursos no podrá justificar que las condiciones de reclusión vulneren los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad”*.

---

<sup>87</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 3 de febrero de 200, radicación No. CE-SEC3-EXP2000-N14787, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

<sup>88</sup> Ver sentencias: T-126 de 2009, T-151 de 2016. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de marzo 15 de 2017, exp 43.643, C-143 de 2015, estándar reiterado en sentencia del 20 de noviembre de 2020, radicación No. 18001-23-33-000-2013-00216-01(AG), C.P. Alberto Montaña Plata.



En conclusión, se confirmará la declaratoria de responsabilidad del Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios en razón a la falla del servicio por omisión en la que incurrieron, la cual generó los daños antijurídicos padecidos por los internos del EPC La Paz del municipio de Itagüí.

## **8. Indemnización de perjuicios**

Debe precisarse que la única pretensión indemnizatoria elevada por el grupo demandante corresponde al perjuicio moral, entendido como una perturbación del estado anímico de la persona que se refleja en sentimientos como la tristeza, desesperación o congoja. Lo anterior permite descartar algún desconocimiento del precedente fijado en la sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado el 24 de agosto de 2014 (32.988), sencillamente porque no se refiere al tipo de rubro cuya indemnización se pretende.

La Sala concuerda con el Tribunal de primera instancia: las reglas de la experiencia permiten inferir que las víctimas de violaciones a los derechos a la integridad personal y dignidad humana padecen perjuicios morales. Es natural a la condición humana que una persona detenida en condiciones de hacinamiento y con limitaciones en los ámbitos de la salud, alimentación, educación, trabajo, recreación, resocialización y unidad familiar experimentan tristeza, angustia, miedo e inseguridad<sup>89</sup>.

A partir de la valoración racional de los medios probatorios y con base en las reglas de la experiencia, el juez contencioso administrativo puede construir inferencias que lo lleven al convencimiento sobre ciertos supuestos fácticos. Las pruebas recaudadas en el plenario corroboraron la problemática de hacinamiento en el EPC La Paz y sus efectos perjudiciales en materia de salud, alimentación, educación, trabajo, recreación, resocialización y unidad familiar, ello permite inferir razonablemente la existencia de un perjuicio moral, sin necesidad de pruebas adicionales a las referidas en el acápite del daño.

---

<sup>89</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 20 de noviembre de 2020, radicación No. 18001-23-33-000-2013-00216-01(AG), C.P. Alberto Montaña Plata.



La construcción de este tipo de inferencias entre daño y perjuicio no está reservado únicamente para los casos de muerte, lesiones corporales o privación injusta de la libertad, si bien sobre estos asuntos existen parámetros unificados, ello no significa que le esté vedado al juez de la responsabilidad deducir la existencia del perjuicio moral a partir de la naturaleza y magnitud del daño, máxime cuando en el presente caso no se está infiriendo del solo hecho de purgar una condena, sino de hacerlo en condiciones que atentan contra la dignidad humana de las personas.

La Sala considera que, en atención a las diferencias probatorias, no resulta aplicable el criterio expuesto en la sentencia proferida el 3 de octubre de 2019 por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, dado que en el presente asunto sí resultó acreditado probatoriamente que a la población del EPC La Paz se le violentaron sus derechos a la integridad personal y a la dignidad humana, daño del cual se deriva el perjuicio moral padecido por los internos, lo que impone confirmar este punto del fallo apelado.

En otro orden de ideas, la parte demandante consideró indebida la reducción efectuada por el *a quo* del monto máximo para indemnizar los perjuicios morales en atención a los avances en materia de salud y alimentación al interior del EPC La Paz, conclusión que se habría fundamentado en meras suposiciones.

La Sala no concuerda con la suposición de elementos probatorios por el juzgador de primera instancia, en el acápite de imputación se trajeron a colación los medios de prueba que permiten colegir una mejoría en materia de infraestructura, salud y alimentación, aunque debe precisarse que en todos esos aspectos persisten deficiencias que no encuentran una solución definitiva pese al paso de los años.

En consecuencia, la Sala considera que debe aumentarse el tope máximo indemnizatorio del perjuicio moral a 15 SMLMV para aquellas personas que soportaron las mayores afectaciones en términos de duración y porcentaje de hacinamiento. Incremento que encuentra justificación en el hecho de que, pese a los avances en materia de infraestructura, salud y alimentación, persisten las deficiencias en dichos servicios y con ello la vulneración de los derechos a la población privada de la libertad. Adicionalmente, el periodo enjuiciado en este medio de control es de aproximadamente 5 años, lapso mayor a los estudiados en los antecedentes jurisprudenciales que fueron referidos en el acápite seis (6).



De igual modo, se advierte que el Tribunal Administrativo de Antioquia únicamente tomó en consideración el factor tiempo para establecer la cuantía de la indemnización, olvidando el factor hacinamiento, pues no resulta equiparable el perjuicio moral sufrido por una persona recluida en los patios con porcentajes de hacinamiento superiores a 800%, de aquel detenido en patios con índices de hacinamiento inferiores al 1%.

Por consiguiente, este punto debe ser modificado para acoger los parámetros y fórmulas utilizados por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado en la sentencia del 20 de noviembre de 2020, expediente 18001-23-33-000-2013-00216-01 (AG) y por la Subsección A en sentencia del 18 de noviembre de 2024, expediente 760012333000-2014-00793-01 (64573), con el fin de determinar la indemnización individual y colectiva.

### 8.1. Indemnización por factor temporal

Se reitera que para ser beneficiario de la condena no basta con el hecho de haber estado privado de la libertad en el EPC La Paz entre el 21 de mayo de 2013 y el 6 de abril de 2018, sino que se requiere, además, haber estado en alguno de los patios que presentó hacinamiento; por consiguiente, el periodo a indemnizar corresponde a 58,5 meses, el cual se debe dividir de forma mensual y al tiempo máximo se le debe reconocer 15 SMLMV, suma reconocida de forma progresiva para cada uno de los rangos a indemnizar.

Tiempo		
Rango	Tiempo efectivo en prisión	Monto indemnizatorio en SMLMV
1	De 0 a 1 mes	0,25
2	De 1,01 a 2 meses	0,51
3	De 2,01 a 3 meses	0,76
4	De 3,01 a 4 meses	1,02
5	De 4,01 a 5 meses	1,27
6	De 5,01 a 6 meses	1,53
7	De 6,01 a 7 meses	1,78
8	De 7,01 a 8 meses	2,03
9	De 8,01 a 9 meses	2,29
10	De 9,01 a 10 meses	2,54
11	De 10,01 a 11 meses	2,80



Radicación: 05001-23-33-000-2018-00988-00 (70584)  
Demandante: Carlos Mario Gómez Gómez y otros  
Demandados: INPEC y otros  
Referencia: Reparación de perjuicios causados a un grupo

12	De 11,01 a 12 meses	3,05
13	De 12,01 a 13 meses	3,31
14	De 13,01 a 14 meses	3,56
15	De 14,01 a 15 meses	3,81
16	De 15,01 a 16 meses	4,07
17	De 16,01 a 17 meses	4,32
18	De 17,01 a 18 meses	4,58
19	De 18,01 a 19 meses	4,83
20	De 19,01 a 20 meses	5,08
21	De 20,01 a 21 meses	5,34
22	De 21,01 a 22 meses	5,59
23	De 22,01 a 23 meses	5,85
24	De 23,01 a 24 meses	6,10
25	De 24,1 a 25 meses	6,36
26	De 25,1 a 26 meses	6,61
27	De 26,1 a 27 meses	6,86
28	De 27,1 a 28 meses	7,12
29	De 28,1 a 29 meses	7,37
30	De 29,1 a 30 meses	7,63
31	De 30,1 a 31 meses	7,88
32	De 31,1 a 32 meses	8,14
33	De 32,1 a 33 meses	8,39
34	De 33,1 a 34 meses	8,64
35	De 34,1 a 35 meses	8,90
36	De 35,1 a 36 meses	9,15
37	De 36,1 a 37 meses	9,41
38	De 37,1 a 38 meses	9,66
39	De 38,1 a 39 meses	9,92
40	De 39,1 a 40 meses	10,17
41	De 40,1 a 41 meses	10,42
42	De 41,1 a 42 meses	10,68
43	De 42,1 a 43 meses	10,93
44	De 43,1 a 44 meses	11,19
45	De 44,1 a 45 meses	11,44
46	De 45,1 a 46 meses	11,69
47	De 46,1 a 47 meses	11,95
48	De 47,1 a 48 meses	12,20
49	De 48,1 a 49 meses	12,46
50	De 49,1 a 50 meses	12,71



<b>51</b>	De 50,1 a 51 meses	12,97
<b>52</b>	De 51,1 a 52 meses	13,22
<b>53</b>	De 52,1 a 53 meses	13,47
<b>54</b>	De 53,1 a 54 meses	13,73
<b>55</b>	De 54,1 a 54 meses	13,98
<b>56</b>	De 55,1 a 56 meses	14,24
<b>57</b>	De 56,1 a 57 meses	14,49
<b>58</b>	De 57,1 a 58 meses	14,75
<b>59</b>	De 58,1 a 58,5 meses	15,00

## 8.2. Indemnización por hacinamiento

Este factor atiende a la forma en que incidió el porcentaje de hacinamiento en cada uno de los patios en la intensidad del perjuicio y la cuantía de la indemnización. El tope indemnizatorio de 15 SMLMV se asigna al mayor índice de hacinamiento registrado en el tiempo indemnizable, esto es, 842,22%, a los demás índices se fija un valor proporcional mediante la aplicación de una regla de tres simple:

	Recepción		Guardia externa		Patio 1	
	% Hacinamiento	Monto SMLMV	% Hacinamiento	Monto SMLMV	% Hacinamiento	Monto SMLMV
<b>may-13</b>	40,00	<b>0,71</b>	Sin datos	<b>Sin datos</b>	0,00	<b>0,00</b>
<b>jun-13</b>	40,00	<b>0,71</b>	Sin datos	<b>Sin datos</b>	0,00	<b>0,00</b>
<b>jul-13</b>	40,00	<b>0,71</b>	Sin datos	<b>Sin datos</b>	0,00	<b>0,00</b>
<b>ago-13</b>	40,00	<b>0,71</b>	Sin datos	<b>Sin datos</b>	0,00	<b>0,00</b>
<b>sep-13</b>	40,00	<b>0,71</b>	Sin datos	<b>Sin datos</b>	0,00	<b>0,00</b>
<b>oct-13</b>	40,00	<b>0,71</b>	Sin datos	<b>Sin datos</b>	0,00	<b>0,00</b>
<b>nov-13</b>	40,00	<b>0,71</b>	Sin datos	<b>Sin datos</b>	0,00	<b>0,00</b>
<b>dic-13</b>	40,00	<b>0,71</b>	Sin datos	<b>Sin datos</b>	0,00	<b>0,00</b>
<b>ene-14</b>	60,00	<b>1,07</b>	69	<b>1,23</b>	0,00	<b>0,00</b>
<b>feb-14</b>	53,33	<b>0,95</b>	45	<b>0,80</b>	0,00	<b>0,00</b>
<b>mar-14</b>	80,00	<b>1,42</b>	60	<b>1,07</b>	2,22	<b>0,04</b>
<b>abr-14</b>	73,33	<b>1,31</b>	11	<b>0,20</b>	0,00	<b>0,00</b>
<b>may-14</b>	66,67	<b>1,19</b>	17	<b>0,30</b>	0,00	<b>0,00</b>
<b>jun-14</b>	86,67	<b>1,54</b>	26	<b>0,46</b>	0,00	<b>0,00</b>
<b>jul-14</b>	113,33	<b>2,02</b>	25	<b>0,45</b>	0,00	<b>0,00</b>
<b>ago-14</b>	73,33	<b>1,31</b>	22	<b>0,39</b>	0,00	<b>0,00</b>
<b>sep-14</b>	66,67	<b>1,19</b>	20	<b>0,36</b>	0,00	<b>0,00</b>
<b>oct-14</b>	53,33	<b>0,95</b>	26	<b>0,46</b>	0,00	<b>0,00</b>
<b>nov-14</b>	66,67	<b>1,19</b>	39	<b>0,69</b>	0,00	<b>0,00</b>
<b>dic-14</b>	86,67	<b>1,54</b>	38	<b>0,68</b>	0,00	<b>0,00</b>



Radicación: 05001-23-33-000-2018-00988-00 (70584)  
 Demandante: Carlos Mario Gómez Gómez y otros  
 Demandados: INPEC y otros  
 Referencia: Reparación de perjuicios causados a un grupo

ene-15	113,33	2,02	56	1,00	0,00	0,00
feb-15	100,00	1,78	45	0,80	0,00	0,00
mar-15	120,00	2,14	52	0,93	0,00	0,00
abr-15	93,33	1,66	41	0,73	0,00	0,00
may-15	73,33	1,31	54	0,96	0,00	0,00
jun-15	40,00	0,71	40	0,71	0,00	0,00
jul-15	40,00	0,71	40	0,71	0,00	0,00
ago-15	40,00	0,71	40	0,71	0,00	0,00
sep-15	73,33	1,31	34	0,61	0,00	0,00
oct-15	86,67	1,54	31	0,55	0,00	0,00
nov-15	86,67	1,54	42	0,75	0,00	0,00
dic-15	86,67	1,54	32	0,57	0,00	0,00
ene-16	93,33	1,66	52	0,93	8,89	0,16
feb-16	73,33	1,31	39	0,69	11,11	0,20
mar-16	80,00	1,42	42	0,75	4,44	0,08
abr-16	100,00	1,78	38	0,68	4,44	0,08
may-16	146,67	2,61	38	0,68	4,44	0,08
jun-16	113,33	2,02	31	0,55	-4,44	-0,08
jul-16	106,67	1,90	38	0,68	-4,44	-0,08
ago-16	80,00	1,42	0	0,00	15,56	0,28
sep-16	46,67	0,83	24	0,43	26,67	0,47
oct-16	46,67	0,83	23	0,41	17,78	0,32
nov-16	120,00	2,14	24	0,43	15,56	0,28
dic-16	120,00	2,14	26	0,46	11,11	0,20
ene-17	133,33	2,37	39	0,69	6,67	0,12
feb-17	166,67	2,97	22	0,39	2,22	0,04
mar-17	220,00	3,92	25	0,45	4,44	0,08
abr-17	186,67	3,32	17	0,30	4,44	0,08
may-17	140,00	2,49	24	0,43	13,33	0,24
jun-17	120,00	2,14	20	0,36	17,78	0,32
jul-17	46,67	0,83	27	0,48	20,00	0,36
ago-17	33,33	0,59	13	0,23	24,44	0,44
sep-17	6,67	0,12	20	0,36	15,56	0,28
oct-17	0,00	0,00	8	0,14	13,33	0,24
nov-17	0,00	0,00	14	0,25	11,11	0,20
dic-17	0,00	0,00	10	0,18	6,67	0,12
ene-18	13,33	0,24	28	0,50	2,22	0,04
feb-18	20,00	0,36	19	0,34	2,22	0,04
mar-18	0,00	0,00	22	0,39	-2,22	-0,04
abr-18	0,00	0,00	16	0,28	0,00	0,00

Rango	Patio 2		Patio 3		Patio 4	
	% Hacinamiento	Monto SMLMV	% Hacinamiento	Monto SMLMV	% Hacinamiento	Monto SMLMV
may-13	213,33	3,80	111,32	1,98	406,67	7,24
jun-13	213,33	3,80	111,32	1,98	406,67	7,24
jul-13	213,33	3,80	111,32	1,98	406,67	7,24



Radicación: 05001-23-33-000-2018-00988-00 (70584)  
 Demandante: Carlos Mario Gómez Gómez y otros  
 Demandados: INPEC y otros  
 Referencia: Reparación de perjuicios causados a un grupo

ago-13	213,33	<b>3,80</b>	111,32	<b>1,98</b>	406,67	<b>7,24</b>
sep-13	213,33	<b>3,80</b>	111,32	<b>1,98</b>	406,67	<b>7,24</b>
oct-13	213,33	<b>3,80</b>	111,32	<b>1,98</b>	406,67	<b>7,24</b>
nov-13	213,33	<b>3,80</b>	111,32	<b>1,98</b>	406,67	<b>7,24</b>
dic-13	213,33	<b>3,80</b>	111,32	<b>1,98</b>	406,67	<b>7,24</b>
ene-14	237,78	<b>4,23</b>	58,49	<b>1,04</b>	395,56	<b>7,04</b>
feb-14	206,67	<b>3,68</b>	88,68	<b>1,58</b>	415,56	<b>7,40</b>
mar-14	213,33	<b>3,80</b>	64,15	<b>1,14</b>	402,22	<b>7,16</b>
abr-14	248,89	<b>4,43</b>	156,60	<b>2,79</b>	426,67	<b>7,60</b>
may-14	255,56	<b>4,55</b>	156,60	<b>2,79</b>	428,89	<b>7,64</b>
jun-14	248,89	<b>4,43</b>	128,30	<b>2,29</b>	433,33	<b>7,72</b>
jul-14	266,67	<b>4,75</b>	137,74	<b>2,45</b>	442,22	<b>7,88</b>
ago-14	282,22	<b>5,03</b>	150,94	<b>2,69</b>	442,22	<b>7,88</b>
sep-14	262,22	<b>4,67</b>	154,72	<b>2,76</b>	508,89	<b>9,06</b>
oct-14	280,00	<b>4,99</b>	141,51	<b>2,52</b>	520,00	<b>9,26</b>
nov-14	286,67	<b>5,11</b>	133,96	<b>2,39</b>	491,11	<b>8,75</b>
dic-14	295,56	<b>5,26</b>	120,75	<b>2,15</b>	504,44	<b>8,98</b>
ene-15	297,78	<b>5,30</b>	141,51	<b>2,52</b>	537,78	<b>9,58</b>
feb-15	311,11	<b>5,54</b>	175,47	<b>3,13</b>	553,33	<b>9,85</b>
mar-15	313,33	<b>5,58</b>	164,15	<b>2,92</b>	571,11	<b>10,17</b>
abr-15	306,67	<b>5,46</b>	203,77	<b>3,63</b>	622,22	<b>11,08</b>
may-15	297,78	<b>5,30</b>	181,13	<b>3,23</b>	586,67	<b>10,45</b>
jun-15	266,67	<b>4,75</b>	198,11	<b>3,53</b>	644,44	<b>11,48</b>
jul-15	266,67	<b>4,75</b>	198,11	<b>3,53</b>	644,44	<b>11,48</b>
ago-15	266,67	<b>4,75</b>	198,11	<b>3,53</b>	644,44	<b>11,48</b>
sep-15	264,44	<b>4,71</b>	213,21	<b>3,80</b>	697,78	<b>12,43</b>
oct-15	255,56	<b>4,55</b>	213,21	<b>3,80</b>	660,00	<b>11,75</b>
nov-15	262,22	<b>4,67</b>	173,58	<b>3,09</b>	686,67	<b>12,23</b>
dic-15	271,11	<b>4,83</b>	213,21	<b>3,80</b>	682,22	<b>12,15</b>
ene-16	268,89	<b>4,79</b>	186,79	<b>3,33</b>	680,00	<b>12,11</b>
feb-16	280,00	<b>4,99</b>	215,09	<b>3,83</b>	720,00	<b>12,82</b>
mar-16	277,78	<b>4,95</b>	218,87	<b>3,90</b>	744,44	<b>13,26</b>
abr-16	277,78	<b>4,95</b>	266,04	<b>4,74</b>	751,11	<b>13,38</b>
may-16	286,67	<b>5,11</b>	258,49	<b>4,60</b>	786,67	<b>14,01</b>
jun-16	282,22	<b>5,03</b>	254,72	<b>4,54</b>	751,11	<b>13,38</b>
jul-16	277,78	<b>4,95</b>	260,38	<b>4,64</b>	737,78	<b>13,14</b>
ago-16	293,33	<b>5,22</b>	330,19	<b>5,88</b>	555,56	<b>9,89</b>
sep-16	202,22	<b>3,60</b>	250,94	<b>4,47</b>	695,56	<b>12,39</b>
oct-16	224,44	<b>4,00</b>	250,94	<b>4,47</b>	795,56	<b>14,17</b>
nov-16	262,22	<b>4,67</b>	254,72	<b>4,54</b>	797,78	<b>14,21</b>
dic-16	260,00	<b>4,63</b>	300,00	<b>5,34</b>	773,33	<b>13,77</b>
ene-17	266,67	<b>4,75</b>	239,62	<b>4,27</b>	775,56	<b>13,81</b>
feb-17	266,67	<b>4,75</b>	275,47	<b>4,91</b>	784,44	<b>13,97</b>
mar-17	273,33	<b>4,87</b>	284,91	<b>5,07</b>	828,89	<b>14,76</b>
abr-17	275,56	<b>4,91</b>	283,02	<b>5,04</b>	842,22	<b>15,00</b>
may-17	262,22	<b>4,67</b>	277,36	<b>4,94</b>	837,78	<b>14,92</b>
jun-17	264,44	<b>4,71</b>	322,64	<b>5,75</b>	842,22	<b>15,00</b>



jul-17	237,78	<b>4,23</b>	275,47	<b>4,91</b>	748,89	<b>13,34</b>
ago-17	255,56	<b>4,55</b>	332,08	<b>5,91</b>	791,11	<b>14,09</b>
sep-17	246,67	<b>4,39</b>	330,19	<b>5,88</b>	726,67	<b>12,94</b>
oct-17	246,67	<b>4,39</b>	313,21	<b>5,58</b>	744,44	<b>13,26</b>
nov-17	244,44	<b>4,35</b>	309,43	<b>5,51</b>	766,67	<b>13,65</b>
dic-17	268,89	<b>4,79</b>	288,68	<b>5,14</b>	791,11	<b>14,09</b>
ene-18	268,89	<b>4,79</b>	247,17	<b>4,40</b>	762,22	<b>13,58</b>
feb-18	268,89	<b>4,79</b>	260,38	<b>4,64</b>	782,22	<b>13,93</b>
mar-18	248,89	<b>4,43</b>	250,94	<b>4,47</b>	768,89	<b>13,69</b>
abr-18	253,33	<b>4,51</b>	264,15	<b>4,70</b>	800,00	<b>14,25</b>

Rango	Patio 5		Patio 6		Patio 7	
	% Hacinamiento	Monto SMLMV	% Hacinamiento	Monto SMLMV	% Hacinamiento	Monto SMLMV
may-13	191,11	<b>3,40</b>	195,56	<b>3,48</b>	68	<b>1,21</b>
jun-13	191,11	<b>3,40</b>	195,56	<b>3,48</b>	68	<b>1,21</b>
jul-13	191,11	<b>3,40</b>	195,56	<b>3,48</b>	68	<b>1,21</b>
ago-13	191,11	<b>3,40</b>	195,56	<b>3,48</b>	68	<b>1,21</b>
sep-13	191,11	<b>3,40</b>	195,56	<b>3,48</b>	68	<b>1,21</b>
oct-13	191,11	<b>3,40</b>	195,56	<b>3,48</b>	68	<b>1,21</b>
nov-13	191,11	<b>3,40</b>	195,56	<b>3,48</b>	68	<b>1,21</b>
dic-13	191,11	<b>3,40</b>	195,56	<b>3,48</b>	68	<b>1,21</b>
ene-14	168,89	<b>3,01</b>	171,11	<b>3,05</b>	80,00	<b>1,42</b>
feb-14	180,00	<b>3,21</b>	173,33	<b>3,09</b>	76,00	<b>1,35</b>
mar-14	164,44	<b>2,93</b>	182,22	<b>3,25</b>	72,00	<b>1,28</b>
abr-14	151,11	<b>2,69</b>	186,67	<b>3,32</b>	76,00	<b>1,35</b>
may-14	144,44	<b>2,57</b>	180,00	<b>3,21</b>	76,00	<b>1,35</b>
jun-14	146,67	<b>2,61</b>	182,22	<b>3,25</b>	120,00	<b>2,14</b>
jul-14	148,89	<b>2,65</b>	175,56	<b>3,13</b>	88,00	<b>1,57</b>
ago-14	133,33	<b>2,37</b>	188,89	<b>3,36</b>	92,00	<b>1,64</b>
sep-14	135,56	<b>2,41</b>	191,11	<b>3,40</b>	100,00	<b>1,78</b>
oct-14	142,22	<b>2,53</b>	191,11	<b>3,40</b>	140,00	<b>2,49</b>
nov-14	155,56	<b>2,77</b>	191,11	<b>3,40</b>	72,00	<b>1,28</b>
dic-14	151,11	<b>2,69</b>	191,11	<b>3,40</b>	72,00	<b>1,28</b>
ene-15	148,89	<b>2,65</b>	191,11	<b>3,40</b>	0,00	<b>0,00</b>
feb-15	171,11	<b>3,05</b>	191,11	<b>3,40</b>	0,00	<b>0,00</b>
mar-15	182,22	<b>3,25</b>	186,67	<b>3,32</b>	0,00	<b>0,00</b>
abr-15	164,44	<b>2,93</b>	188,89	<b>3,36</b>	0,00	<b>0,00</b>
may-15	164,44	<b>2,93</b>	171,11	<b>3,05</b>	0,00	<b>0,00</b>
jun-15	155,56	<b>2,77</b>	166,67	<b>2,97</b>	0,00	<b>0,00</b>
jul-15	155,56	<b>2,77</b>	166,67	<b>2,97</b>	0,00	<b>0,00</b>
ago-15	155,56	<b>2,77</b>	166,67	<b>2,97</b>	0,00	<b>0,00</b>
sep-15	173,33	<b>3,09</b>	160,00	<b>2,85</b>	0,00	<b>0,00</b>
oct-15	164,44	<b>2,93</b>	155,56	<b>2,77</b>	0,00	<b>0,00</b>
nov-15	160,00	<b>2,85</b>	151,11	<b>2,69</b>	0,00	<b>0,00</b>
dic-15	122,22	<b>2,18</b>	162,22	<b>2,89</b>	0,00	<b>0,00</b>
ene-16	120,00	<b>2,14</b>	162,22	<b>2,89</b>	0,00	<b>0,00</b>



Radicación: 05001-23-33-000-2018-00988-00 (70584)  
 Demandante: Carlos Mario Gómez Gómez y otros  
 Demandados: INPEC y otros  
 Referencia: Reparación de perjuicios causados a un grupo

feb-16	113,33	2,02	144,44	2,57	0,00	0,00
mar-16	111,11	1,98	137,78	2,45	0,00	0,00
abr-16	111,11	1,98	137,78	2,45	0,00	0,00
may-16	111,11	1,98	126,67	2,26	0,00	0,00
jun-16	108,89	1,94	115,56	2,06	0,00	0,00
jul-16	102,22	1,82	115,56	2,06	0,00	0,00
ago-16	64,44	1,15	128,89	2,30	0,00	0,00
sep-16	31,11	0,55	142,22	2,53	0,00	0,00
oct-16	33,33	0,59	131,11	2,34	0,00	0,00
nov-16	26,67	0,47	131,11	2,34	0,00	0,00
dic-16	33,33	0,59	124,44	2,22	0,00	0,00
ene-17	20,00	0,36	113,33	2,02	0,00	0,00
feb-17	17,78	0,32	100,00	1,78	0,00	0,00
mar-17	11,11	0,20	91,11	1,62	0,00	0,00
abr-17	4,44	0,08	93,33	1,66	0,00	0,00
may-17	2,22	0,04	93,33	1,66	0,00	0,00
jun-17	0,00	0,00	82,22	1,46	0,00	0,00
jul-17	0,00	0,00	62,22	1,11	0,00	0,00
ago-17	0,00	0,00	124,44	2,22	0,00	0,00
sep-17	191,11	3,40	104,44	1,86	0,00	0,00
oct-17	253,33	4,51	106,67	1,90	0,00	0,00
nov-17	320,00	5,70	100,00	1,78	0,00	0,00
dic-17	328,89	5,86	82,22	1,46	0,00	0,00
ene-18	333,33	5,94	82,22	1,46	0,00	0,00
feb-18	357,78	6,37	82,22	1,46	0,00	0,00
mar-18	428,89	7,64	73,33	1,31	0,00	0,00
abr-18	437,78	7,80	64,44	1,15	0,00	0,00

Rancho		
Rango	% Hacinamiento	Monto SMLMV
may-13	Sin datos	Sin datos
jun-13	Sin datos	Sin datos
jul-13	Sin datos	Sin datos
ago-13	Sin datos	Sin datos
sep-13	Sin datos	Sin datos
oct-13	Sin datos	Sin datos
nov-13	Sin datos	Sin datos
dic-13	Sin datos	Sin datos
ene-14	5	0,09
feb-14	4	0,07
mar-14	4	0,07
abr-14	7	0,12
may-14	7	0,12
jun-14	6	0,11



Radicación: 05001-23-33-000-2018-00988-00 (70584)  
Demandante: Carlos Mario Gómez Gómez y otros  
Demandados: INPEC y otros  
Referencia: Reparación de perjuicios causados a un grupo

jul-14	6	0,11
ago-14	5	0,09
sep-14	8	0,14
oct-14	6	0,11
nov-14	4	0,07
dic-14	5	0,09
ene-15	4	0,07
feb-15	4	0,07
mar-15	6	0,11
abr-15	7	0,12
may-15	8	0,14
jun-15	8	0,14
jul-15	8	0,14
ago-15	8	0,14
sep-15	8	0,14
oct-15	8	0,14
nov-15	8	0,14
dic-15	5	0,09
ene-16	4	0,07
feb-16	6	0,11
mar-16	4	0,07
abr-16	5	0,09
may-16	4	0,07
jun-16	5	0,09
jul-16	4	0,07
ago-16	4	0,07
sep-16	6	0,11
oct-16	5	0,09
nov-16	4	0,07
dic-16	4	0,07
ene-17	3	0,05
feb-17	3	0,05
mar-17	0	0,00
abr-17	4	0,07
may-17	5	0,09
jun-17	6	0,11
jul-17	4	0,07
ago-17	4	0,07
sep-17	4	0,07
oct-17	5	0,09
nov-17	4	0,07
dic-17	4	0,07
ene-18	5	0,09
feb-18	5	0,09
mar-18	5	0,09
abr-18	3	0,05



### 8.3. Cruce de factores

Cada integrante del grupo afectado será indemnizado según el tiempo ( $T$ ) que estuvo recluso y el índice de hacinamiento ( $H$ ) al que estuvo sometido. Ambos factores inciden en igual proporción en la intensidad del perjuicio, por lo que el valor indemnizatorio de cada uno será multiplicado por 0,5 y la sumatoria de ambos será el monto de la indemnización ( $i$ ), según la aplicación de la siguiente fórmula:

$$(T \times 0,5) + (H \times 0,5) = i$$

La indemnización según el tiempo que estuvo recluso cada uno de los beneficiarios de la condena se obtendrá según las certificaciones del INPEC para cada reclamante y los valores relacionados en las tablas anteriores. Así, el valor asignado para el rango de tiempo en el que se encuentre el afectado reemplazará la variable  $T$  en la fórmula y para la variable  $H$  se deberán promediar los valores indemnizatorios que corresponden a los porcentajes de hacinamiento del patio durante los meses en que la víctima estuvo reclusa.

### 8.4. Indemnización para los demandantes

En vista de la inclusión del factor de hacinamiento para el cálculo de la indemnización por el perjuicio moral, resulta necesario modificar el valor concedido a los señores Carlos Mario Gómez Gómez y José de Jesús García Acevedo, en cuanto al factor tiempo ( $T$ ), ambos se encuentran en el mayor rango de 58,1 a 58,5 meses de reclusión<sup>90</sup>, que corresponde a un monto de 15 SMLMV.

El señor Carlos Mario Gómez Gómez estuvo recluso en el patio 2 desde el 21 de mayo de 2013 hasta el 5 de septiembre de 2017, cuando pasó al patio 3<sup>91</sup>. Luego de promediar los valores indemnizatorios para dichos patios, el factor hacinamiento ( $H$ ) equivale a 4,64 SMLMV. Al reemplazar la fórmula se tiene:  $(15 \times 0,5) + (4,64 \times 0,5) = 9,82$  SMLMV.

Por su parte, se conoce que el señor José de Jesús García Acevedo estuvo recluso en el patio 2<sup>92</sup>. Luego de promediar los valores indemnizatorios, el factor

<sup>90</sup> CD. FI. 710 C.4.

<sup>91</sup> CD. FI. 710 C.4: Hoja de vida tomo III 1, pág. 8.

<sup>92</sup> CD. FI. 710 C.4: Carpera CET 2, pág. 26.



hacinamiento ( $H$ ) equivale a 4,60 SMLMV. Al reemplazar la fórmula se tiene:  $(15 \times 0,5) + (4,60 \times 0,5) = 9,8$  SMLMV.

## 9. Monto o suma ponderada para la indemnización

Conforme lo dispone el artículo 65 de la Ley 472 de 1998, la sentencia que ponga fin al proceso de reparación de perjuicios causados a un grupo debe disponer el pago de una indemnización colectiva, que contenga la suma ponderada de las indemnizaciones individuales, cuyo monto será entregado al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos para que a su cargo se paguen las indemnizaciones a los integrantes del grupo y de aquellos que no intervinieron en el proceso.

El cálculo de la suma ponderada de la indemnización (SPI) se obtiene aplicando la misma fórmula explicada para definir los valores de los factores de hacinamiento y tiempo, multiplicada por el número esperado de internos que pasaron por el EPC La Paz durante el período indemnizable. Las variables de los factores serán reemplazadas por valores promedios o esperados:

$$SPI = ((iTp \times 0,5) + (ipH \times 0,5)) \times NEPPL.$$

**Indemnización para el tiempo promedio  $iTp$ :** Sobre esta variable no se cuentan con datos que permitan determinar el tiempo promedio que permanecía una persona privada de la libertad entre el 21 de mayo de 2013 y el 6 de abril de 2018 en el EPC La Paz del municipio de Itagüí. Por ejemplo, los dos demandantes se encuentran en el rango máximo de 58,1 a 58,5 meses, de ahí que, ante la falta de información, se tomará este para la indemnización del tiempo promedio, que equivale a 15 SMLMV.

**Indemnización promedio para el hacinamiento  $ipH$ :** Para despejar el valor de estas variables, se tomaron todos los índices de hacinamiento mes a mes durante el período indemnizable, se sumaron y se promediaron, lo que arrojó un resultado de 2,71 SMLMV.

**Número esperado de población privada de la libertad NEPPL:** Sobre esta variable tampoco se cuentan con datos para saber con exactitud cuántas personas



estuvieron reclusas en el EPC La Paz durante el período indemnizable, por tanto, se adopta el número máximo de ocupación registrada: 1139 personas.

Con base en estos valores, se despejan las variables de la siguiente forma:

$$\text{SPI} = ((15 \times 0,5) + (2,71 \times 0,5)) \times 1139.$$

$$\text{SPI} = 10.080,15 \text{ SMLMV.}$$

Así las cosas, se ordenará a la Nación-Ministerio de Justicia y el Derecho, al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios que entreguen al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos el equivalente a **10.080,15 SMLMV**, frente a lo cual existe solidaridad en virtud de la concurrencia de causas al amparo del artículo 2344 del Código Civil.

El Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos deberá liquidar las indemnizaciones correspondientes de los miembros del grupo, según los parámetros y fórmulas explicados en la sentencia, incluyendo aquellas personas que dentro de los 20 días siguientes a la publicación de la presente sentencia decidan acogerse a lo aquí dispuesto, para tal fin deberán presentar un escrito donde indiquen su nombre, documento de identidad, fechas exactas de reclusión en el EPC La Paz y el patio donde cumplió la condena penal o la medida de aseguramiento. Todas las solicitudes presentadas oportunamente se decidirán mediante acto administrativo, que reconocerá la indemnización según los requisitos explicados para la pertenencia al grupo.

Se insiste en que el grupo demandante está conformado por personas privadas de la libertad, bien sea por condena penal o medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento de reclusión en el EPC La Paz durante el período indemnizable y siguiendo los criterios definidos para la conformación del grupo, de manera que para acreditar la pertenencia no basta probar el tiempo de reclusión, sino que el mismo transcurrió en un patio que presentaba sobrepoblación.

Así mismo, es importante reiterar que para considerar como integrante del grupo a las personas reclusas entre el 21 de mayo de 2013 y el 6 de abril de 2018, deberán acreditar su permanencia continua e ininterrumpida en un patio del EPC La Paz que



hubiese presentado condiciones de hacinamiento, en caso contrario, se habrá configurado el fenómeno de la caducidad.

Corresponde al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos verificar que el interesado hubiese estado recluso en forma intramural durante el lapso indemnizable en los patios que presentaron hacinamiento. El INPEC deberá entregar un documento con los nombres y documentos de identidad de todas las personas que estuvieran internas en el establecimiento entre el 21 de mayo de 2013 y el 6 de abril de 2018 en los patios que presentaron hacinamiento, indicando fechas exactas de ingreso y salida. La Procuraduría General de la Nación, en ejercicio de su función preventiva, vigilará el proceso de gestión de datos y su veracidad, así como la celeridad en la entrega del documento con el ánimo de garantizar el derecho a la reparación integral de los perjuicios causados al grupo.

Conforme lo dispone el artículo 55 de la Ley 472 de 1998, ninguno de los integrantes del grupo accionante que se acoja a la sentencia podrá pretender la indemnización de daños adicionales a los reconocidos en esta providencia. Adicionalmente, en caso de que el monto de las indemnizaciones fijado resulte insuficiente respecto de las solicitudes presentadas, el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos informará a la Sala, para que, por una sola vez, se revise la distribución del valor de la condena dentro de los 20 días siguientes contados a partir del fenecimiento del término consagrado para la integración del grupo de que trata el artículo en comento.

Finalmente, los dineros restantes después de haber pagado el total de las indemnizaciones deberán ser devueltos al Ministerio de Justicia y el Derecho, al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios.

## **10. Condena en costas**

En aplicación del numeral 4 del artículo 65 de la Ley 472 de 1998, se condenará en costas a las entidades demandadas en favor de los miembros presentes del grupo, las cuales serán tasadas por la Secretaría de la Sección, incluyendo las expensas necesarias para la publicación del extracto de la sentencia.



En este punto le asiste razón a la apoderada de la parte demandante, si bien en una ocasión anterior se tuvieron en cuenta las conductas desplegadas por el abogado coordinador para reducir el monto de los honorarios<sup>93</sup>, lo cierto es que en el presente asunto no se observan conductas desleales, contrarias a la buena fe o a la lealtad procesal; en consecuencia, siguiendo lo preceptuado en el numeral 6 del artículo 65 de la Ley 472 de 1998, se modificará la decisión de primera instancia, en su lugar, se liquidarán los honorarios de la abogada coordinadora en un diez por ciento (10%) de la indemnización efectivamente obtenida por cada uno de los miembros del grupo que no fueron representados judicialmente.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **FALLA:**

**PRIMERO: MODIFICAR** la sentencia proferida el 31 de agosto de 2023 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, cuya parte resolutive quedará así:

*PRIMERO: DECLARAR la caducidad de las pretensiones del medio de control de la referencia frente aquellas personas privadas de la libertad que estuvieron recluidas en el EPC La Paz de Itagüí hasta el 5 de abril de 2016, por las razones expuestas.*

*SEGUNDO: DECLARAR administrativa y patrimonialmente responsable a título de falla del servicio a la Nación-Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios-USPEC, por los daños antijurídicos causados a las personas privadas de la libertad en el EPC La Paz, bien sea en cumplimiento de una condena penal o de una medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento de reclusión.*

*TERCERO: FIJAR los siguientes criterios para la conformación del grupo demandante: I) Personas privadas de la libertad en el EPC La Paz del municipio de Itagüí bajo condiciones de hacinamiento, bien sea por condena penal o medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento de reclusión; II) que estuvieron en dicho establecimiento en algún momento entre el 6 de abril de 2016 y el 6 de abril de 2018; III) que estuvieron en dicho establecimiento ininterrumpidamente desde el 21 de mayo de 2013 hasta el 6 de abril de 2018 (fecha de presentación de la demanda); IV) aquellas personas detenidas ininterrumpidamente desde el 21 de mayo de 2013 y que no recuperaron su libertad antes del 5 de abril de 2016; V) se excluyen aquellas personas que estuvieron detenidas en patios que no presentaron porcentajes de hacinamiento; VI) se excluyen aquellas personas que aparezcan ingresadas al EPC La Paz, pero que fueron beneficiarias de medidas no privativas*

<sup>93</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Primera Especial de Decisión, mecanismo de revisión eventual del 10 de junio de 2021, radicación No. 76001-23-31-000-2002-04584-02 (AG) REV-SU, C.P. María Adriana Marín.



*(brazalete, control electrónico, prisión domiciliaria o detención domiciliaria), dado que no estuvieron recluidas en condiciones de hacinamiento.*

*CUARTO: CONDENAR solidariamente a la Nación-Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios-USPEC a indemnizar el perjuicio moral sufrido por Carlos Mario Gómez Gómez con una suma equivalente a 9,82 SMLMV y al señor José de Jesús García Acevedo con un valor de 9,8 SMLMV. Así mismo, deberá indemnizar el perjuicio moral de los demás integrantes del grupo que se acojan a lo dispuesto en esta sentencia, según la parte motiva. Para la liquidación del monto de los perjuicios morales deberán emplearse los parámetros y fórmulas para cruzar los factores de tiempo (T) y hacinamiento (H).*

*QUINTO: ORDENAR a la Nación-Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios-USPEC entregar al Fondo para la Defensa e Intereses Colectivos la suma de 10.080,15 SMLMV dentro de los 10 días siguientes a la ejecutoria de esta sentencia, término prorrogable hasta por dos veces, esto es, máximo treinta (30) días hábiles. Con cargo a ese valor se cancelarán las indemnizaciones de quienes formaron parte del proceso como integrantes del grupo y las indemnizaciones correspondientes a las solicitudes que llegaren a presentar oportunamente interesados que no hubieren intervenido en el proceso y que reúna los requisitos exigidos de pertenencia al grupo, en los términos señalados en el numeral 3 del artículo 65 de la Ley 472 de 1998.*

*SEXTO: ORDENAR al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario que, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta sentencia, expida una certificación dirigida al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, con los nombres y documentos de identidad de todas las personas que estuvieron privadas de la libertad de forma intramural en el EPC La Paz del municipio de Itagüí, entre el 21 de mayo de 2013 y el 6 de abril de 2018, indicando en cada caso, las fechas exactas (día, mes y año) de ingreso y egreso, así como el patio o los patios de reclusión.*

*SÉPTIMO: ORDENAR al Fondo Para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos que, una vez finalizado el pago de las indemnizaciones individuales, reintegre los dineros restantes a las entidades demandadas, en cumplimiento de lo regulado en el numeral 3 del artículo 65 de la Ley 472 de 1998.*

*OCTAVO: ORDENAR a la Nación-Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios-USPEC la PUBLICACIÓN de la parte resolutive de esta sentencia en un diario de amplia circulación nacional, dentro del mes siguiente a su ejecutoria o a la notificación del auto que ordene obedecer y cumplir lo ordenado por el superior funcional, con la prevención a todos los interesados igualmente lesionados por los mismos hechos y que no concurrieron al proceso, para que se presenten a la Defensoría del Pueblo - Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos dentro de los 20 días siguientes a la publicación para reclamar la indemnización.*

*NOVENO: CONDENAR en costas a la Nación-Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios-USPEC a favor de los señores Carlos Mario Gómez Gómez y al señor José de Jesús García Acevedo. La Secretaría de la Sección las tasaré teniendo en cuenta las expensas necesarias para la publicación del extracto de la sentencia.*

*DÉCIMO: LIQUIDAR los honorarios de la abogada coordinadora en una suma equivalente al diez por ciento (10%) de las indemnizaciones efectivamente*



Radicación: 05001-23-33-000-2018-00988-00 (70584)  
Demandante: Carlos Mario Gómez Gómez y otros  
Demandados: INPEC y otros  
Referencia: Reparación de perjuicios causados a un grupo

*obtenidas por cada uno de los integrantes del grupo que no contaron con representación judicial y que se acojan a lo dispuesto en esta sentencia.*

*DÉCIMO PRIMERO: ORDENAR a la Nación-Ministerio de Justicia y del Derecho, al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y a la Unidad de Servicios Penitenciario y Carcelario la PUBLICACIÓN de esta providencia en sus páginas web durante tres (3) meses.*

*DÉCIMO SEGUNDO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.*

*DÉCIMO TERCERO: Remítase copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo para que sea incluido en el Registro Público Centralizado de Acciones Populares y de Grupo, previsto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.*

**SEGUNDO:** Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

Se deja constancia que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se firma en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el enlace: <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador.aspx>

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

*Firmado electrónicamente*

**MARÍA ADRIANA MARÍN**

*Firmado electrónicamente*

**FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ**

*Firmado electrónicamente*

**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

VF