

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

Radicación: 05001-23-33-000-2018-00810-01

Accionantes: JACKSON ALBERTO PARRA ARIAS Y OTROS

**Accionado: INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC
Y OTROS**

Asunto: Fallo de segunda instancia

Se pronuncia la Sala sobre la impugnación presentada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público contra la sentencia de 25 de abril de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Segunda de Oralidad que concedió el amparo solicitado y dictó una serie de órdenes dirigidas a garantizar los derechos de los reclusos en el COPED Pedregal (Medellín).

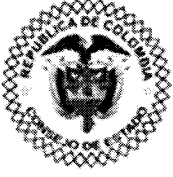
I. ANTECEDENTES

1.1. Solicitud

El 24 de noviembre de 2017¹, actuando en nombre propio, el señor Jackson Alberto Parra Arias² ejerció acción de tutela contra: el Director General del INPEC, el General Jorge Luis Ramírez Aragón, la Directora Regional Noreste INPEC, el Director del Complejo Penitenciario y Carcelario - COPED Pedregal (Medellín) y la Directora de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), con el fin de que se protegieran sus derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana y a la salud.

¹ Folios 2 a 4.

² En adelante téngase en cuenta que el proceso de la referencia se acumuló con las demandas presentadas por el señor Edwin Alonso López Marín (2018-00811) y el señor Yoni Londoño Arenas (2018-00812), toda vez que se sustentan en los mismos hechos.



Lo anterior, por cuanto consideraron que tales derechos les están siendo vulnerados con ocasión de la situación actual de hacinamiento que se presenta en el COPED de Pedregal (Medellín).

1.2. Hechos

El accionante sustentó la solicitud de amparo en los siguientes hechos que, a juicio de la Sala, son relevantes para la decisión que se adoptará en esta sentencia:

- El señor Parra Arias se encuentra privado de la libertad en el establecimiento COPED Pedregal (Medellín).
- Actualmente dicho centro carcelario presenta una situación de hacinamiento y al parecer cuenta con un servicio de salud deficiente.

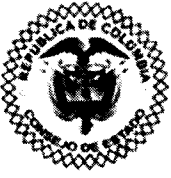
1.3. Fundamentos de la acción

El tutelante manifestó que el COPED Pedregal (Medellín) está compuesto por cinco pabellones, cada uno con una planta de dos pisos. Precisó que cada piso tiene 26 celdas, para un total de 52 celdas por pabellón. Expuso que el área de cada celda es de 3x3, cada una diseñada con 4 planchas, un sanitario y un lavamanos.

Conforme lo anterior, explicó que el lugar se encuentra estructurado para ser habitado por 4 internos. Sin embargo, a la fecha, cada celda es habitada por 5 internos, situación que deriva en que el quinto interno habite en el suelo sin ventilación y con luz casi nula.

Indicó que el hacinamiento en este establecimiento carcelario ha superado el 100% de su capacidad, toda vez que a pesar de haber sido diseñado para 1.129 personas, en la actualidad son más de 2.453 internos los que habitan el lugar en condiciones indignas.

Agregó que en los espacios denominados como recepción 1 recepción 2, se encuentran 907 reclusos, los cuales han resultado ser los más afectados por la problemática que aqueja este penal, por cuanto ante la falta de espacio, se han visto en la necesidad de aplicar el sistema de pico y placa para poder dormir.



Adujo que el servicio de salud para los internos es deficiente, pues si bien se les asigna una consulta y son atendidos por el personal médico, no les es suministrado medicamento alguno u ordenado exámenes diagnósticos.

Finalmente, sostuvo que el hacinamiento es una problemática vigente desde las administraciones pasadas y que frente a este mismo tema la Corte Constitucional se pronunció mediante providencia T-762 de 2015.

1.4. Pretensiones

Presentó las siguientes:

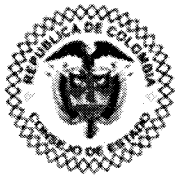
- “– Se le ORDENE al INPEC deshacinar (sic) el establecimiento del COPED Pedregal, con el único objetivo de NO VULNERAR los derechos humanos de las personas que estamos privadas de la libertad.*
- Se ordene a los accionados, suprimir las áreas improvisadas para albergar personas privadas de la libertad como es recepción 1 y recepción 2.*
- Se dé estricto cumplimiento a la Sentencia T-762/2015 en su totalidad.*
- Se ordene a los accionados tomar medidas inmediatas en cuanto a salvaguardar los derechos como a la salud, la dignidad entre otros.*
- Se maneje en todo momento una manera decreciente de recibir internos, esto con el fin de que no se vuelva hacinar el establecimiento.*
- Se compulsen copias a la Procuraduría General de la Nación para que se inicie una investigación disciplinaria de acuerdo con los parámetros de la ley 734 de 2002, contra los funcionarios aludidos”³.*

1.5. Trámite

El 12 de abril de 2018⁴, el Consejo Seccional de la Judicatura – Sala Jurisdiccional Disciplinaria - Antioquia admitió la solicitud de amparo y vinculó al Ministerio de Justicia y del Derecho. Posteriormente y en cumplimiento del Decreto 1834 de 2015, dicha entidad remitió por

³ Folio 4.

⁴ Folios 11 y 12.



conexidad (reclusos del mismo establecimiento carcelario e identidad fáctica) la acción de tutela de la referencia al Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Segunda de Oralidad, el cual resolvió mediante providencia de 18 de abril de 2018⁵:

“PRIMERO: ACUMULAR al expediente de tutela 2018-00810 los expedientes de tutelas con radicados 2018-00811 y 2018-00812, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: VINCULAR a la presente acción constitucional a las siguientes entidades:

- *MINISTERIO DE HACIENDA Y TESORO PÚBLICO*
- *DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN NACIONAL Y*
- *A LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO”*

1.6. Contestaciones

Remitidos los oficios correspondientes, intervinieron las siguientes autoridades:

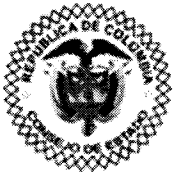
1.6.1. Ministerio del Interior⁶

Adujo la configuración de una falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que no existe nexo de causalidad alguno entre la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados y la supuesta omisión por parte del Ministerio, pues aseguró que el asunto no se encuentra dentro de sus funciones.

Precisó que teniendo presente que el INPEC cuenta con personería jurídica, patrimonio independiente, autonomía administrativa y está adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho (artículo 2 de la Ley 2897 de 2011), la competencia para referirse al asunto objeto de debate en la presente acción radica en este último ministerio, razón por la cual solicitó ser desvinculado.

⁵ Folios 283 a 285.

⁶ Folios 286 a 289.



1.6.2. El Ministerio de Justicia y del Derecho⁷

Luego de explicar que es la entidad responsable 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, sostuvo que no se encuentra dentro de sus funciones la prestación de los servicios demandados por el actor.

Precisó que aunque las entidades encargadas de desempeñar funciones relacionadas con la administración penitenciaria, carcelaria y de infraestructura, se encuentran adscritas al Ministerio de Justicia, lo cierto es que son autónomas.

Afirmó que en el marco de sus competencias se encuentra adelantando las acciones tendientes a coordinar, articular y convocar a las autoridades involucradas para implementar mecanismos dirigidos a mejorar las condiciones de habitabilidad de la población privada de la libertad de los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país, con el fin de proteger los derechos fundamentales de estas personas.

Hizo referencia a la responsabilidad que tienen los entes territoriales en este asunto, relacionó la gestión adelantada para superar el estado de cosas inconstitucional y, finalmente, solicitó ser desvinculado.

1.6.3. Dirección Regional Noreste INPEC⁸

Confirmó que en efecto en el COPED Pedregal hay hacinamiento. No obstante, señaló que esta es una situación que se está presentando en todos los establecimientos carcelarios del país.

Presentó un mapa del estado de hacinamiento en dichos centros, entre los cuales se encuentra el COPED Pedregal, conforme el cual indicó lo preocupante que resulta ser esa situación. Enfatizó en que dentro de sus funciones no está crear establecimientos para recibir detenidos y condenados, como tampoco generar cupos en los establecimientos existentes, pues dicha entidad solo se encarga de la custodia y vigilancia de los detenidos.

⁷ Folios 290 y 301.

⁸ Folios 305 a 314.



En virtud de lo anterior solicitó:

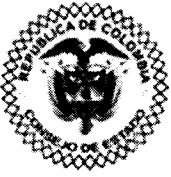
- Ordenar a los municipios ubicar al personal sindicado en un lugar, pues conforme a la Ley 1709 de 2017 tienen la obligación de tener sus propias cárceles municipales, lo cual ayudaría con el des hacinamiento paulatino del COPED – PEDREGAL, lugar en donde hay detenidos de otros municipios.
- Ordenar a los entes territoriales cumplir con la creación de centros de arraigo transitorio.
- Ordenar al Departamento de Planeación Nacional y al Ministerio de Hacienda tener en cuenta la crisis penitenciaria y carcelaria, con el propósito de que estudien la asignación de presupuesto en aras de solucionar dicha problemática.
- Ordenar a las entidades nacionales que en un término razonable de acuerdo a las funciones y presupuesto solucionen el problema de hacinamiento, de acuerdo a las funciones legales de cada uno.
- Ordenar apoyo por parte del nivel central a los municipios quienes manifiestan que son de sexta categoría o menos y no les alcanza el presupuesto para asumir esta problemática.

Finalmente, solicitó exonerar al INPEC por cuanto en el marco de sus funciones no tiene la posibilidad de solucionar la problemática.

1.6.4. Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁹

Señaló que la ejecución de las actividades tendientes al mantenimiento de la infraestructura de los establecimientos penitenciarios se encuentra limitada a la asignación de los recursos a las entidades que conforman el presupuesto público nacional, más no ese ministerio como órgano ejecutor del sistema.

⁹ Folios 341 a 343.



Solicitó ser desvinculado comoquiera que no puede asumir compromisos de otras secciones del presupuesto que contando con capacidad administrativa y autonomía presupuestal son llamadas a cumplir esa clase de obligaciones.

1.6.5. A pesar de haber sido notificados, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC-, el Departamento Administrativo de Planeación Nacional, la Defensoría del Pueblo y el Complejo Carcelario y Penitenciario del Pedregal – Medellín (COPED), guardaron silencio.

1.7. Fallo de primera instancia

En sentencia de 25 de abril de 2018, el Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Segunda de Oralidad resolvió:

“PRIMERO. AMPARAR los derechos fundamentales a la vida y dignidad humana del señor JACKSON ALBERTO PARRA ARIAS y de los demás internos que interpusieron las acciones de tutela que fueron acumuladas mediante auto de fecha de 18 de abril de 2018, relacionados en el acápite inicial de la presente tutela.

SEGUNDO: ORDENAR al MINISTRO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, al DIRECTOR DE LA UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS (USPEC), al DIRECTOR DEL INPEC, a la DIRECTORA REGIONAL NORESTE INPEC y al director del COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO DE MEDELLÍN PEDREGAL – COPED, que con la intervención de la DEFENSORÍA DEL PUEBLO, efectúen una valoración de la situación actual de hacinamiento de los internos en el COPED Pedregal y en el término máximo de tres (3) meses adopten un plan de atención prioritaria, a fin de garantizar los derechos de los reclusos en unas condiciones de subsistencia dignas y humanas.

En desarrollo de esta orden, revisarán los cupos existentes y adecuarán los cupos proyectados a futuro, de conformidad con las condiciones mínimas de reclusión.

Dichas medidas deben ejecutarse acorde con el cronograma que se establezca en el plan de atención prioritario para solucionar el problema de hacinamiento y para la ejecución de dicho plan contarán con un término máximo de dos (2) años.

TERCERO: ORDENAR, al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Ministerio de Justicia y del



Derecho, con previa iniciativa del INPEC y la USPEC, que adopten las medidas adecuadas y necesarias para asegurar los recursos suficientes y oportunos, que permitan garantizar los cupos necesarios para los internos del COPED Pedregal.

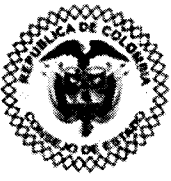
CUARTO: ORDENAR al DIRECTOR DEL INPEC, al DIRECTOR DEL COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO DE MEDELLÍN PEDREGAL – COPED y al DIRECTOR DE LA UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS (USPEC) que en el término máximo de diez (10) días, pongan a disposición de cada uno de los internos, especialmente de los que no tienen celda para su descanso, una dotación de colchoneta, sábana, almohada y cobijas”.

Para justificar su decisión, el tribunal *a quo* hizo referencia a la decisión de la Corte Constitucional sobre el estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario carcelario y, en especial, al hacinamiento y otras causas de violación masiva de los derechos fundamentales de estas personas.

Posteriormente, conforme las pruebas obrantes en el expediente, advirtió que la presente acción tiene supuestos fácticos similares a los que motivaron que la Corte Constitucional declarara el estado de cosas inconstitucional por encontrar una problemática estructural, entre otras, en materia de hacinamiento, en el sistema carcelario del país.

Del material probatorio concluyó que el índice de hacinamiento es altísimo, toda vez que el Centro Penitenciario tiene capacidad para 1.288 internos y a la fecha entre sindicados y condenados cuenta con 2.421, según lo aceptó la Directora Regional del INPEC. Igualmente, sostuvo que el índice de ocupación ha oscilado entre el 100% y el 216% dando lugar a situaciones inhumanas como la de improvisar lugares para dormir a la intemperie, sin ventilación ni luz y acudiendo incluso al piso y placa para dormir, violación masiva.

Conforme lo anterior, indicó que no se ha superado el estado de cosas inconstitucional en este caso. *“De ahí que tal como lo plantea la T-197 de 2017, corresponda al Juez Constitucional verificar las afectaciones puntuales y emitir las órdenes necesarias para conjurar esas específicas vulneraciones, determinando previamente si existe la violación alegada y disponiendo las medidas inmediatas, indispensables para asegurar la vigencia de los derechos*



fundamentales quebrantados”.

1.8. Impugnación¹⁰

Inconforme con la decisión de primera instancia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público interpuso recurso de apelación, mediante el cual indicó que la problemática carcelaria enfatizada de hacinamiento de la cárcel se encuentra contenida en el estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-762 de 2015, cuyo seguimiento actualmente lo adelanta por delegación de la misma Corte Constitucional, la Defensoría del Pueblo la Procuraduría General y la Presidencia de la República.

Precisó que hay un grupo líder que, a partir de reuniones periódicas entre los diferentes actores que tienen a su cargo la responsabilidad de la sentencia T-762 de 2015, presenta informes semestrales de seguimiento relacionados con el cumplimiento de este fallo.

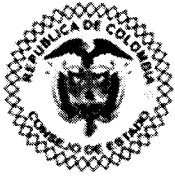
Solicitó modificar la sentencia de primera instancia y ajustarla a las orientaciones contenidas en el Auto 121 del 22 de febrero de 2018 de la Corte Constitucional, el cual fue proferido recientemente dentro del seguimiento a las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, en el marco de las cuales está el estado de cosas inconstitucional del complejo Pedregal.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer de la impugnación presentada contra la sentencia de primera instancia proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, de conformidad con lo previsto por el Decreto Ley 2591 de 1991 y el Decreto 1069 de 2015 modificado por el Decreto 1983 de 2017.

¹⁰ Folios 412 a 415.



2.2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si se procede a **confirmar, modificar o revocar** la providencia del 25 de abril de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Segunda de Oralidad, que concedió el amparo solicitado en la acción de tutela presentada por el señor Jackson Alberto Parra Arias contra: el Director General del INPEC, el General Jorge Luis Ramírez Aragón, la Directora Regional Noreste INPEC, el Director COPED Pedregal (Medellín) y la Directora de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), con el fin de que se protegieran sus derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana y a la salud.

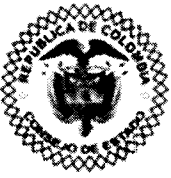
Para resolver el problema jurídico planteado la Sala analizará: **i)** generalidades de la acción de tutela para las personas privadas de la libertad; **ii)** el estado de cosas inconstitucional que se presenta en el Sistema Penitenciario y Carcelario; y **iv)** la institución de la cosa juzgada en el caso concreto.

2.3. Generalidades de la acción de tutela para las personas privadas de la libertad

Conforme lo establece el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona¹¹ puede ejercer la acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales siempre que sean violados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en los precisos casos señalados en el Decreto 2591 de 1991.

2.3.1. En amplia jurisprudencia se ha fijado que son rasgos distintivos de esta acción: los principios de inmediatez y de subsidiariedad. Siendo el primero la piedra angular que pretende al amparo efectivo, concreto y actual del derecho fundamental que se dice vulnerado o amenazado, y el segundo, una condición para el ejercicio de esta acción ante la inexistencia de otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz para evitar la lesión del derecho fundamental, salvo que el interesado invoque y demuestre estar sufriendo un perjuicio

¹¹ Corte Constitucional, sentencia T-825 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.



irremediable, hecho que hace procedente la tutela como mecanismo transitorio.

2.3.2. Ahora, en el otro extremo tenemos aquellos casos en los que la interposición del amparo se hace para salvaguardar los derechos fundamentales de personas que por sus condiciones o por sus circunstancias excluyentes han sido puestos en situación de especial protección¹².

Tratándose de personas privadas de la libertad en un establecimiento penitenciario y carcelario, la jurisprudencia¹³ del Tribunal Constitucional ha señalado:

*“En este sentido, esta Corporación ha indicado la existencia de una **‘relación especial de sujeción’**¹⁴ entre el Estado, representado en las autoridades penitenciarias y carcelarias, y los reclusos. Dicha relación permite la suspensión o limitación de algunos derechos fundamentales de este grupo de personas como la locomoción, la intimidad, el trabajo, la educación, el libre desarrollo de la personalidad, el ejercicio libre de una profesión u oficio, la libertad de reunión o asociación, y la libertad de expresión, entre otros, en tanto la privación de la libertad conlleva impedimentos al libre ejercicio de estos derechos¹⁵.*

*Sin embargo, en desarrollo del **principio de dignidad humana** y atendiendo a fines de la pena como la reinserción social y la protección al condenado, se ha expuesto que **existen ciertos derechos fundamentales que no pueden ser suspendidos ni limitados bajo ninguna circunstancia**, en la medida que su libre ejercicio y protección mantienen plena vigencia, a pesar de la privación de la libertad que padece su titular.*

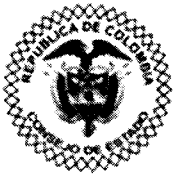
Derechos como la vida, la integridad personal, la dignidad, la igualdad, la libertad religiosa, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, la salud, al debido proceso, y el derecho de petición, entre otros, no se afectan de manera alguna con la privación de la libertad, y su garantía recae en manos del Estado, quien en virtud de la aludida relación especial de sujeción,

¹² Corte Constitucional, sentencia T-429 de 2009, M.P. María Victoria Calle Correa

¹³ *Ibidem*

¹⁴ Corte Constitucional, sentencias T-596 de 1992; C-318 de 1995; T-705 de 1996; T-706 de 1996; T-714 de 1996; T-1006 de 2002; T-1030 de 2003; T-963 de 2006; T-627 de 2007, entre otras.

¹⁵ Corte Constitucional, sentencias T-627 de 2007; T-1272 de 2008, entre otras.



*asume el deber de protección de estos derechos fundamentales.*¹⁶
(Negrilla fuera de texto).

Queda claro entonces, que a partir de la “*relación especial de sujeción*” se impone al Estado el deber de asegurar a aquellas personas que, aun estando privadas de su libertad, merecen recibir unas mínimas garantías constitucionales que no coarten la anhelada resocialización penitenciaria ni mucho menos el respeto hacia la dignidad humana.

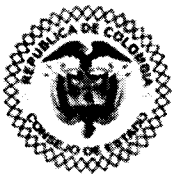
2.4. El estado de cosas inconstitucional que se presenta en el Sistema Penitenciario y Carcelario

La Corte Constitucional, mediante sentencias T-153 de 1998, T-388 de 2013 y T-765 de 2015, declaró y reiteró la existencia de un estado de cosas inconstitucional, en el Sistema Penitenciario y Carcelario, del país.

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

En dichos pronunciamientos se realizaron importantes consideraciones sobre la violación masiva y generalizada de los derechos de las personas privadas de la libertad, se analizó por qué del estado de cosas inconstitucional del sistema carcelario constatado en 1998, y declarado en sentencia T- 153 de 1998, no es igual al que atraviesa actualmente, respecto de ello se concluyó que: i) los derechos constitucionales de las personas privadas de la libertad son violados de manera masiva y generalizada; ii) las obligaciones de respeto, protección y garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad han sido incumplidas de forma prolongada; iii) el

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia T-963 de 06; T-1272 de 2008, entre otras.



Sistema Penitenciario y Carcelario ha incurrido en prácticas inconstitucionales; iv) las autoridades encargadas no han adoptado las medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar efectivamente la vulneración de los derechos y v) **las soluciones a los problemas constatados en el Sistema Penitenciario y Carcelario, comprometen la intervención de todas las entidades, pues requiere un conjunto complejo y coordinado de acciones que exige un nivel de recursos que demanda el esfuerzo presupuestal.**

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

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

Asimismo, como se anotó anteriormente, se precisa que la declaratoria del estado de cosas inconstitucional implica la aceptación de una situación precaria en los centros carcelarios existentes en el territorio nacional, que demandan un gran esfuerzo institucional en su superación (progresiva), y que uno de los mayores inconvenientes radica en la desproporción que existe actualmente, entre la población carcelaria (en aumento), en



donde todas de las entidades están invitadas a intervenir en el proceso asociado a superar tal estado.

De conformidad con lo anterior, es menester aclarar que en casos como el *sub examine*, no se puede eximir de responsabilidad a las entidades accionadas, precisamente por que como se indicó las soluciones a los problemas constatados en el Sistema penitenciario y carcelario, comprometen la intervención de todas las entidades y requiere un conjunto complejo y coordinado de acciones dirigidas a superar el estado de cosas inconstitucional.

2.5. La institución de la cosa juzgada

En el presente asunto el Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Segunda de Oralidad, mediante fallo de 25 de abril de 2018, concedió el amparo y dictó una serie de órdenes dirigidas a garantizar los derechos de los reclusos en el COPED Pedregal (Medellín). Sin embargo, el Ministerio de Hacienda, hizo referencia a la sentencia T-762 de 2015 y, en especial, al Auto 121 de del 22 de febrero de 2018 de la Corte Constitucional que efectuó recientemente un seguimiento al cumplimiento del fallo de la referencia, el cual abordó el estado de cosas inconstitucional del sistema carcelario del país y al cual, según la parte impugnante, debe ajustarse la decisión del juez constitucional *a quo*.

Conforme lo anterior, la Sala considera necesario abordar el estudio de la cosa juzgada por cuanto guarda relación de correspondencia con la forma en que se planteó la impugnación.

En efecto, la jurisprudencia de esta Corporación¹⁷ ha sostenido que el fenómeno de la cosa juzgada está llamado a garantizar el principio de unidad y seguridad jurídica, de modo que solamente haya un pronunciamiento sobre la misma materia.

Asimismo, cuando se produce una decisión jurisdiccional definitiva que pone fin a un conflicto, esta se torna intangible, por lo que ningún otro juez puede pronunciarse nuevamente sobre el asunto. De ocurrir,

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia de 7 de abril de 2015, Exp. No. 11001-03-15-000-2006-00318-00, C.P: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.



sería posible la existencia de dos sentencias contradictorias sobre idéntica controversia y, por ende, se violaría el debido proceso¹⁸.

En ese sentido, la cosa juzgada, característica de las sentencias judiciales, *“tiene como objeto efectivizar el derecho constitucional al debido proceso y la seguridad jurídica, pues se erige en garantía de que una determinada controversia decidida en sede judicial no será objeto de un proceso posterior. De esta manera, se impide que los debates se tornen indefinidos en el tiempo y se procura por la eficiencia en la administración de justicia”*¹⁹.

En ese orden de ideas, para que sea aplicable esta figura jurídica al caso concreto se requiere que se configuren ciertos elementos definidos así por la jurisprudencia de esta Corporación.

“i) Que exista identidad de causa. Debe existir plena coincidencia entre la razón o motivos por los cuales se demanda; esto es, los hechos que dieron origen a la presentación de la demanda y a la formulación de las pretensiones.

ii) Que el proceso recaiga sobre el mismo objeto. Las pretensiones o solicitudes de la demanda, en relación con la cual se dictó la sentencia definitiva, deben coincidir, a su vez, con las peticiones de la nueva demanda...

*iii) Que exista identidad de partes. Quienes actúan como demandante y demandado en el proceso anterior deben actuar de la misma forma en el nuevo proceso”*²⁰

De lo anterior, vale la pena indicar que la sentencia de la Corte Constitucional T-762 de 2015 aludida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, abordó la situación, no solo de los internos del COPED Pedregal (Medellín), sino de la gran mayoría de los centros penitenciarios en Colombia, pues reiteró²¹ la declaratoria del estado de cosas inconstitucional que se presenta en el Sistema Penitenciario y Carcelario del país.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 12 de julio de 2012, Exp. No. 85001-23-31-000-2003-00455-01(2083-10), C.P: Victor Hernando Alvarado Ardila.

²⁰ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia de 7 de abril de 2015, Exp. No. 11001-03-15-000-2006-00318-00, C.P: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

²¹ Declarado en la sentencia T- 388 de 2013.



Dentro de uno de los expedientes acumulados (T-3989814) que fueron estudiados en la sentencia T-762 de 2015, el señor John Edison Vera Mejía solicitó el amparo de los derechos a la vida digna y a la salud de los internos del COPED Pedregal (Medellín), los cuales consideró vulnerados con ocasión del hacinamiento y el deficiente servicio de salud que se presenta en dicho penal. Al respecto, el accionante manifestó *“ese centro de reclusión tiene capacidad para 208 internos, distribuidos en celdas para 4 individuos, pero en la actualidad cada celda es ocupada por 5 personas, en todos los pabellones”*.

En el referido expediente, en concreto, respecto de los internos del COPED Pedregal (Medellín), el alto tribunal constitucional resolvió:

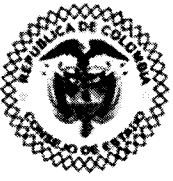
*“OCTAVO: En el expediente T-3989814, EPMSC El Pedregal de Medellín, **REVOCAR** el fallo de segunda instancia, proferido el 31 de mayo de 2013, por la Sala de Decisión Constitucional del Tribunal Superior de Medellín, que en su momento revocó el proferido por el Juzgado 2° Penal del Circuito Especializado de Medellín, el 24 de abril de 2013. En su lugar, **TUTELAR** los derechos a la dignidad humana, la integridad personal, y la salud de los reclusos del Establecimiento Penitenciario y Carcelario El Pedregal”*.

Decisión a la que agregó una serie de órdenes generales como consecuencia de la reiteración del Estado de Cosas Inconstitucional.

De todo lo anterior, se infiere que el alcance jurídico del fallo citado, involucra a los reclusos del COPED Pedregal (Medellín), toda vez que al reiterarse la declaratoria del estado de cosas inconstitucional que se presenta en el Sistema Penitenciario y Carcelario del país, se incluyó este centro carcelario, con el fin de establecer una ruta, en un tiempo determinado, para evitar así la continuidad en la vulneración de los derechos fundamentales de este grupo de personas.

Ahora bien, en el caso concreto, el accionante solicitó el amparo de los derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana y a la salud; los cuales consideró vulnerados por la situación actual de hacinamiento que se presenta en el COPED de Pedregal (Medellín).

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Sala advierte que si bien las acciones de tutela tienen como origen la situación de hacinamiento de



los internos de los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país y, en este caso en particular, se interpusieron para proteger los derechos de los internos del COPED Pedregal, lo cierto es que los sujetos de derecho que solicitaron el amparo son distintos al señor Jhon Edison Vera Mejía. Por lo anterior no se cumple a cabalidad con los elementos esenciales de la cosa juzgada.

Sin embargo, tratándose de un estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional y al advertirse que los hechos estudiados en la sentencia T-762 de 2015 se refieren a situaciones fácticas y consecuencias jurídicas similares a las planteadas en esta solicitud de amparo, para esta Sala es claro que los efectos de dicho fallo constitucional son aplicables al presente caso, pues pese a que fue el señor Jhon Edison Vera Mejía quien interpuso la tutela que se acumuló, en la orden emitida al respecto se señaló *“TUTELAR los derechos a la dignidad humana, la integridad personal, y la salud de los reclusos del Establecimiento Penitenciario y Carcelario El Pedregal”* (negrilla fuera del texto original).

Además es menester recordar que por virtud del Auto 548 de 2017 *“La existencia de un ECI impone deberes a (i) los jueces de tutela que emitan órdenes a partir de ella, en el sentido en que ellas han de desarrollar la estrategia judicial de superación del ECI planteada por esta Corporación; y (ii) los jueces de tutela que persigan el cumplimiento de sus propias órdenes complejas, en tanto han de valorar como parte de la evolución del caso concreto, el estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria y penitenciaria para modificar, en caso de ser necesario, los aspectos accidentales de sus órdenes”*.

En ese orden de ideas, la Sala considera que la sentencia de 25 de abril de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Segunda de Oralidad se debe confirmar en su totalidad, por cuanto i) al igual que la T-762 de 2015, tuteló los derechos fundamentales de los internos del COPED Pedregal (Medellín) y ii) las órdenes emitidas son compatibles con aquellas²² señaladas en el fallo que declaró el estado de cosas

²² *“Órdenes generales*

VIGÉSIMO SEGUNDO: Como consecuencia de la reiteración del Estado de Cosas Inconstitucional declarado en la Sentencia T-388 de 2013, se proferirán las siguientes medidas generales:

(...)

20. ORDENAR al INPEC, a la USPEC y al Ministerio de Justicia y del Derecho, por intermedio de sus representantes legales o quienes hagan sus veces, que en el término de quince (15) meses contados a partir



inconstitucional. Lo anterior implica que lo resuelto por el tribunal constitucional *a quo* se encuentra conforme la sentencia T-762 de 2015 y, en consecuencia, los autos que le han hecho seguimiento a este fallo, como por ejemplo el Auto 121 de 22 de febrero de 2018.

Como consecuencia de lo expuesto, habrá de confirmarse el amparo concedido con la decisión de 25 de abril de 2018, del Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Segunda de Oralidad.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sección Quinta del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

de la notificación de la presente sentencia, rehagan las bases de datos y estadísticas respecto de la capacidad real de los establecimientos de reclusión en el país, teniendo en cuenta que sólo puede contar cupos que cumplan con las *condiciones mínimas de subsistencia digna y humana* propuestas en la presente providencia y validadas, transformadas o identificadas por el Comité Interdisciplinario. Lo anterior, con el objetivo de establecer cuál es el nivel real de hacinamiento si se tiene en cuenta el referido estándar.

(...)

24. ORDENAR al INPEC, a la USPEC, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Departamento Nacional de Planeación, por intermedio de sus representantes legales o quienes hagan sus veces, que en adelante se aseguren de que todos los proyectos y diseños en infraestructura carcelaria y penitenciaria, cumplan de manera obligatoria con las *condiciones mínimas de subsistencia digna y humana* propuestas en la presente providencia y/o con aquellas que compile el Gobierno Nacional en cumplimiento del numeral 22 de las órdenes generales. Los proyectos que no satisfagan tales condiciones, no podrán ser ejecutados. Esas condiciones mínimas deberán consagrarse como requisitos previos para la aprobación de proyectos.

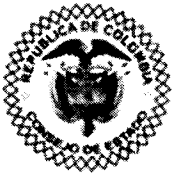
25. ORDENAR a la USPEC, por intermedio de su representante legal o quien haga sus veces, que emprenda todas las acciones necesarias para que, en un término no superior a un (1) año contado a partir de la notificación de esta sentencia, las inversiones de toda índole se *focalicen* no sólo en la construcción de cupos, sino además en *la satisfacción de otras necesidades de los reclusos*, en especial, las relacionadas con la adecuada prestación de los servicios de agua potable, salud, alimentación y programas de resocialización.

(...)

34. ORDENAR al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y al Departamento Nacional de Planeación que las erogaciones que sean consecuencia de esta sentencia sean efectuadas con el fin de colaborar a las instituciones concernidas, para efectuar las acciones que les correspondan, en los términos conferidos.

(...)

VIGÉSIMO SEXTO: ORDENAR al INPEC y a la USPEC, por intermedio de sus representantes legales o de quienes hagan sus veces y de acuerdo a sus respectivas competencias, que, previo censo y determinación de las condiciones de vida de los internos de cada uno de los 16 centros penitenciarios sobre los que versa esta sentencia, valorados por el lugar y las condiciones en que pernoctan, pongan a disposición de cada interno, en un término máximo de tres (3) meses, kit de aseo, colchoneta, almohada, sábanas y cobija(s) en caso de ser necesarias, para su descanso nocturno; cada persona que ingrese al penal debe contar con esta misma garantía. La Defensoría del Pueblo, a través de sus regionales, ejercerá funciones de vigilancia sobre el cumplimiento de esta orden, y verificará que responda a los factores y necesidades que impone la región y sus condiciones climáticas”.



FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de 25 de abril de 2018, dictada por el Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Segunda de Oralidad.

SEGUNDO: NOTIFICAR a las partes y a los intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ROCIO ARAÚJO OÑATE

Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Consejera

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Consejero

ALBERTO YEPES BARREIRO

Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

