



# La responsabilidad patrimonial del Estado por el sistema carcelario en Colombia\*

Hugo Andrés Arenas Mendoza\*\*

## Resumen

La situación del sistema carcelario y penitenciario colombiano está muy alejada de los lineamientos tanto constitucionales como convencionales y, en consecuencia, la Corte Constitucional de Colombia declaró un estado de cosas inconstitucional desde hace más de 25 años y, aunque, ha mejorado, la realidad es que la situación crítica se mantiene hasta nuestros días. Con esto se les imponen a los reclusos cargas que son más altas que la que deben cumplir durante su privación de la libertad y, por tanto, se genera recurrentemente la responsabilidad estatal por los daños generados, por actuaciones u omisiones.

La tesis consiste en que: el estado de cosas inconstitucional del sistema carcelario facilita la ocurrencia de daños, lo que produce la generación de la responsabilidad patrimonial del Estado. Por esto, es necesario prevenirlos para que no vuelvan a suceder (o lo hagan en menor proporción) y garantizar los derechos de los detenidos y de los funcionarios.

La metodología parte de un análisis inductivo, en el que se analizaron más de 100 sentencias del Consejo de Estado, con el propósito de reconstruir las principales líneas jurisprudenciales. Para esto, se realiza una aproximación cualitativa e histórica de las decisiones emitidas durante los últimos 30 años.

**Palabras claves:** cárcel, estado inconstitucional de cosas, responsabilidad estatal, Colombia, constitucionalidad y convencionalidad

## The Patrimonial Responsibility of the State for the Prison System in Colombia

### Summary:

The actual state of the prison and penitentiary system in Colombia, has deviated away from both constitutional and conventional guidelines and, therefore, the Constitutional Court of Colombia declared an unconstitutional situation more than 25 years ago, and, although there have been moments of improvement, the reality is that the critical situation remains the same to this day. Charges are imposed on the inmates that are higher than those they should comply with during their deprivation of liberty, which results in the State being responsible for recurring damages, through actions or omissions.

The thesis argues that the unconstitutional state of the penitentiary system facilitates the recurrence of harm, leading to the generation of State patrimonial liability. Therefore, it is necessary to prevent these recurrences from happening again (or foster them happening to a lesser extent) and to guarantee the rights of detainees and officials. The methodology is based on an inductive analysis, in which over 100 judgments from the Council of State were examined to reconstruct the main lines of jurisprudence. To accomplish this, a qualitative and historical approach is taken to the decisions issued over the past 30 years.

**Key words:** "Penitentiary, unconstitutional situation, state responsibility, Colombia, constitutionality and conventionality".

## A responsabilidade patrimonial do Estado pelo sistema prisional na Colômbia

### Resumo:

A situação do sistema prisional e penitenciário colombiana está muito afastada das diretrizes tanto constitucionais como convencionais e, em consequência, a Corte Constitucional da Colômbia declarou um estado inconstitucional de coisas faz mais de 25 anos e, mesmo com melhoras, a situação crítica prevalece até os nossos dias. Isso impõe aos reclusos cargas que são mais altas das que devem cumprir durante a privação de sua liberdade e, portanto, se produz com frequência a responsabilidade estatal pelos danos gerados, por atuações ou omissões.

A tese consiste em que: o estado inconstitucional de coisas do sistema prisional facilita a ocorrência de danos, o que produz a geração da responsabilidade patrimonial do Estado. Por isso é necessária sua prevenção para que não aconteçam novamente (ou o façam em menor proporção), assim como a garantia dos direitos dos detentos e dos funcionários.

A metodologia parte de uma análise indutiva, em que foram analisadas mais de 100 sentenças do Conselho de Estado, com o propósito de reconstruir as principais linhas jurisprudenciais. Para tanto, realiza-se uma aproximação qualitativa e histórica das decisões emitidas durante os últimos 30 anos

**Palavras-chave:** cárcere; estado de coisas inconstitucional, responsabilidade estatal; Colômbia; constitucionalidade e convencionalidade

\* Artículo de investigación; Proyecto administración pública y responsabilidad del Estado; Grupo de Investigación de Derecho Público, Línea de "Estado, Poder Público y Políticas Públicas" de la Universidad del Rosario Colombia; Financiada por la Universidad del Rosario, Colombia. Proyecto finalizado en diciembre de 2023.

\*\* Profesor de la Universidad del Rosario, Colombia. Abogado, sociólogo y maestro de Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario, Colombia; D.E.A. de la Universidad de Salamanca, España. Doctor en Derecho de la Universidad de Salamanca, España. Doctor en Estudios Jurídico y Comparados de la Universidad de Trento, Italia; posdoctor en derecho de la Universidad de Salamanca, España. Grupo de investigación de Derecho Público, Línea de "Estado, Poder Público y Políticas Públicas" de la Universidad del Rosario. Correo electrónico: hugo.arenas@urosario.edu.co Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2832-5224>

**Cómo citar este artículo:** Arenas-Mendoza, H. A. (2024). La responsabilidad patrimonial del Estado por el sistema carcelario en Colombia. *Estudios de Derecho*, 81 (178), 79-104.

Doi: 10.17533/udea.esde.v81n178a4

Fecha de recepción: 23/06/2023 | Fecha de aceptación: 04/07/2024



# La responsabilidad patrimonial del Estado por el sistema carcelario en Colombia

## Introducción

Uno de los principales derechos de las personas es el de la libertad, establecido en tratados internacionales y desarrollado en la normatividad interna colombiana, de donde se destaca el artículo 28 de la Constitución; sin embargo, excepcionalmente la libertad puede ser restringida, cuando se cumplen con unos requisitos tanto formales como materiales (Santofimio Gamboa, 2017) y, en consecuencia, los particulares pueden ser privados de la libertad y llevados a centros penitenciarios o carcelarios. No obstante, como lo explica Torres (2013):

Esta actividad penitenciaria ha de ejercerse respetando, en todo caso, la personalidad humana de los reclusos y los derechos e intereses jurídicos de los mismos no afectados por la condena, sin establecerse diferencia alguna por razón de raza, opiniones políticas, creencias religiosas condición social o cualesquiera otras circunstancias de análoga naturaleza. (p. 854)

Además, los reclusos al ser custodiados por las entidades estatales correspondientes pasan a ser sujetos de especial protección (Gil Botero, 2020) y deben ser defendidos frente a agresiones de terceros que puedan ocurrir en esos lugares (De Ahumada Ramos, 2009), incluyendo los provenientes de los funcionarios públicos (Torre de Silva, 2013). Del mismo modo, por ejemplo, se les debe prestar servicios de seguridad, salubridad, salud, lugares adecuados para dormir, la posibilidad de reintegrarse a la sociedad, tener acceso a alimentación, tener sitios de recreación, acceso tanto a agua potable como comida y, en general, tener acceso a unos mínimos que garanticen su dignidad humana durante su estadía o condena.

Históricamente en Colombia el servicio público de atención carcelaria ha sido deficiente, el Estado no tiene una política carcelaria clara y tampoco se respetan todos los derechos de los internos. Esta situación se puede explicar desde diferentes razones, por ejemplo, los reclusos son una población marginada que no es prioritaria para el Estado, no se cuenta ni con la infraestructura ni con el personal necesario y el alto costo tanto de construcción como de sostenimiento de una institución carcelaria, lo que ha generado, entre otras cosas, el hacinamiento en los centros de reclusión.

La situación del sistema carcelario y penitenciario colombiano ha estado muy alejado de los lineamientos constitucionales (Arenas Mendoza, 2019) y

convencionales (Quinche Ramírez, 2018) y, por tanto, la Corte Constitucional de Colombia declaró un estado de cosas inconstitucional desde hace más de 25 años y, aunque, en ocasiones, ha mejorado, la realidad es que la situación crítica se mantiene hasta nuestros días, por lo que el tribunal constitucional continúa reconociendo la desafortunada situación. Con esto se les imponen a los reclusos cargas que son más altas que la que deben cumplir durante su privación de la libertad y por esto, se genera recurrentemente la responsabilidad estatal por los daños generados, por actuaciones u omisiones de las personas estatales.

No se puede pasar por alto que uno de los principales objetivos es lograr la resocialización de los presos; sin embargo, como lo explican Salazar y Medina (2019): “Esta labor en la práctica implica gran complejidad debido a los diferentes factores que deben confluír, los cuales se dificultan por la creciente problemática de hacinamiento en cárceles del país y las precarias condiciones de salubridad” (p. 82). Por lo que cuando el recluso no ha logrado este fin o como lo concluye Hernández (2018):

El individuo afronta la sociedad como un huérfano más, que en virtud del encarcelamiento pudo haber roto los escasos lazos con que contaba y se enfrenta al rechazo de la sociedad por su pasado penal; lo cual le dificultará la consecución de un trabajo y lo llevará al delito, con el riesgo profesional de volver a la cárcel, ratificándose de esta manera el fracaso de la resocialización. (p. 33)

En ese orden, el presente artículo de investigación intenta traer a la arena jurídica, una problemática que no se ha podido solucionar por los altos costos que acarrea el sistema carcelario, porque afecta a una parte de la población minoritaria que se encuentra en una situación de sujeción especial por parte del Estado que es discriminada por haber sido internada en un establecimiento carcelario, sin tener posibilidades de resocializarse y todo esto hace que esté en especial grado de vulnerabilidad.

A partir de esto, la tesis central consiste en demostrar que: el estado de cosas inconstitucional que se presenta en el sistema carcelario y penitenciario colombiano facilita la ocurrencia de daños en la prestación de ese servicio y, esto, produce la generación de la responsabilidad del Estado, proveniente de muchas fuentes (y de diversos títulos de imputación tanto subjetivos como objetivos), por lo que es necesario determinarlas y poder garantizar los derechos de los detenidos y los del personal que trabaja en esos lugares y, en general, retornar al cumplimiento tanto de la constitucionalidad y de la convencionalidad en los lugares de reclusión, para prevenir la materialización de daños antijurídicos.

## Metodología

La metodología empleada partió de un análisis inductivo, en el que se presentan las principales sentencias de la Corte Constitucional sobre el estado de cosas inconstitucional carcelario y penitenciario y, además, con el propósito de determinar el régimen de responsabilidad por los daños causados por el servicio carcelario, se clasificaron más de 100 sentencias del Consejo de Estado, con el fin de reconstruir las principales líneas jurisprudenciales elaboradas. Para esto, se realizó una aproximación cualitativa e histórica de las decisiones emitidas por la jurisdicción contencioso-administrativa durante los últimos 30 años.

Con base en esto, se desarrollarán los siguientes apartados: 1) el estado de cosas inconstitucional y el régimen de responsabilidad estatal por el sistema carcelario y penitenciario colombiano y 2) la responsabilidad estatal por el estado inconstitucional del sistema carcelario y penitenciario en la jurisprudencia del Consejo de Estado.

### 1. El estado de cosas inconstitucional y el régimen de responsabilidad estatal por el sistema carcelario y penitenciario colombiano

El marco teórico que se debe tener presente para entender el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado por el sistema carcelario en Colombia requiere abordar dos particularidades; por un lado, el estado de cosas inconstitucional del sistema carcelario penitenciario y, por el otro, los lineamientos generales del sistema de daños públicos estatales colombiano. Esto permite establecer tanto el aumento como la diversificación de los daños antijurídicos atribuibles al Estado, en un sistema carcelario que vulnera los derechos constitucionales y convencionales de los reclusos y esta situación es reconocida por el máximo tribunal constitucional.

A partir de lo anterior, a continuación, se abordarán los siguientes apartados: 1.1) el estado de cosas inconstitucional del sistema carcelario y penitenciario colombiano y 1.2) el régimen de responsabilidad estatal por el sistema carcelario y penitenciario colombiano.

#### 1.1. El estado de cosas inconstitucional del sistema carcelario y penitenciario colombiano

La Corte Constitucional en la Sentencia de Tutela expediente T-153 del 28 de abril de 1998, con ponencia del magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario colombiano. La decisión se sustentó en las condiciones de hacinamiento que pudo

constatar en las cárceles que inspeccionó judicialmente y con otras pruebas que realizó, donde comprobó que se vulneraban los derechos fundamentales de los reclusos. Concretamente, explicó:

En efecto, tanto el derecho a la dignidad como el de no recibir tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes se ven quebrantados por el hacinamiento y las malas condiciones de la estructura física y de servicios públicos que se encuentra en los centros de reclusión; los derechos a la vida y la integridad física son vulnerados o amenazados de manera inminente por el mismo hacinamiento, por la mixtura de todas las categorías de reclusos y por la carencia de los efectivos de guardia requeridos; el derecho a la familia es quebrantado por la sobrepoblación carcelaria y las deficiencias administrativas, condiciones éstas que implican que los visitantes de los reclusos han de soportar prolongadas esperas, bajo las inclemencias del clima, para poder ingresar al centro, y que dificultan en grado extremo las visitas conyugales y familiares; el derecho a la salud se conculca dadas las carencias infraestructurales de las áreas sanitarias, la congestión carcelaria, la deficiencia de los servicios de agua y alcantarillado y la escasez de guardia para cumplir con las remisiones a los centros hospitalarios; los derechos al trabajo y a la educación son violados, como quiera que un altísimo porcentaje de los reclusos no obtiene oportunidades de trabajo o de educación y que el acceso a éstos derechos está condicionado por la extorsión y la corrupción; el derecho a la presunción de inocencia se quebranta en la medida en que se mezcla a los sindicados con los condenados y en que no se establecen condiciones especiales, más benévolas, para la reclusión de los primeros, etc. (Corte Constitucional, T-153 de 1998)

Con posterioridad a la declaración del estado de cosas inconstitucional, el máximo tribunal constitucional, ante las nuevas evidencias de hacinamiento, recibió algunas solicitudes para que retomara el control y el seguimiento del cumplimiento de la mencionada providencia. Desafortunadamente, las peticiones fueron rechazadas indicando que carecía de competencia en tanto era una situación que se había considerado superada y respecto de la cual no había mantenido su competencia.

En este orden, no fue sino hasta varios años después con la Sentencia T-388 de 2013 que la Corte Constitucional analizó el desarrollo que había tenido la declaración de estado de cosas inconstitucional del sistema carcelario establecido en la decisión T-153 de 1998 y explicó que esa situación crítica mejoró, pero no se ha superado. Literalmente sostuvo:

Las nuevas políticas carcelarias y los programas mediante los cuales serían implementadas supusieron la apropiación de importantes

recursos para la construcción de nuevos centros penitenciarios y carcelarios, así como la mejora de los existentes. El gravísimo problema de hacinamiento mostró evidencias de ceder antes las nuevas políticas públicas que habían sido diseñadas y que se venían implementando. De hecho, la población de reclusos no sólo se mantuvo sino que conservó su tendencia al alza y, aun así, las nuevas medidas adoptadas fueron capaces de superar el alto índice de hacinamiento constatado en 1998. (Corte Constitucional, Sentencia T-388 de 2013)

Posteriormente, la Corte Constitucional revisó nueve expedientes de acción de tutela por la presunta violación de los derechos fundamentales a la dignidad humana, a la integridad personal, a la salud y a la reintegración social de personas privadas de la libertad. Luego, analizó la ocurrencia de situaciones nuevas en los centros carcelarios del país que derivaron en altos niveles de hacinamiento y en la vulneración de derechos fundamentales de los reclusos y, como resultado de su examen, declaró que el sistema penitenciario y carcelario se encontraba en un estado de cosas inconstitucional y para poder superar la situación profirió nuevas órdenes a diferentes entidades del poder público.

En Sentencia T-762 de 2015, la Corte Constitucional, reiteró la existencia del estado de cosas contrario a la Constitución Política de 1991 en el sistema penitenciario y carcelario del país, expresando:

25. Así, resumido el marco jurisprudencial que sirve como referente a esta sentencia y antes de entrar a revisar las problemáticas concretas, es necesario reiterar que la situación en los centros de reclusión sigue siendo contraria a la Constitución de 1991. (Corte Constitucional, Sentencia T-762 de 2015)

Para sustentar lo anterior, concluyó que se continuaba con la violación masiva de los derechos constitucionales a la vida en condiciones dignas, a la salud, al agua potable, a la resocialización de los condenados penalmente, entre otros; el desconocimiento de los derechos humanos es generalizado; el incumplimiento prolongado; la institucionalización de prácticas en el sistema penitenciario y carcelario que son evidentemente inconstitucionales y la falta de adopción de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias, eficaces para evitar la vulneración de derechos.

Recientemente, en la Sentencia SU-122 del 31 de marzo de 2022, la Corte Constitucional, analizó la situación de personas privadas de la libertad en inspecciones, estaciones y subestaciones de Policía. Como problemas jurídicos estableció:

(i) ¿Se violan los derechos fundamentales a la dignidad humana, integridad física y libertad personal cuando se priva de la libertad a

una persona indefinidamente en un lugar destinado a detenciones temporales?

(ii) ¿Los denominados centros de detención transitoria y espacios similares en los que se detienen a personas afectadas con medidas privativas de la libertad o a la espera de definición de situación jurídica, deben contar con condiciones de estancia iguales a las de un establecimiento penitenciario y/o carcelario?

(iii) ¿Cuáles son las entidades estatales responsables de garantizar condiciones dignas de custodia en los denominados centros de detención transitoria o temporal, mientras la persona detenida espera la definición de su situación jurídica?

(iv) ¿Se violan los derechos fundamentales a la dignidad humana, integridad física y libertad personal de una persona detenida preventivamente a quien se le niega el acceso a un establecimiento penitenciario y carcelario por encontrarse en situación de hacinamiento?

(v) ¿Debe un juez de tutela tomar medidas de protección concretas y específicas ante la solicitud de una persona con detención preventiva, por las violaciones a las cuales está siendo sometida en la actualidad en un centro de detención transitoria, debido a que no es recibida en establecimientos penitenciarios y carcelarios por el hacinamiento que presentan?. (Corte Constitucional, Sentencia SU-112 de 2022)

Para responder a los interrogantes anteriores, el tribunal constitucional colombiano organizó su sentencia en dos partes:

En la primera, reiteró la jurisprudencia sobre la libertad como derecho fundamental, las medidas de aseguramiento, la restricción de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad y los deberes del Estado como consecuencia de la relación de especial sujeción, las obligaciones de las autoridades estatales para garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad y sentencias en las que la Corte ha amparado los derechos de las personas detenidas en los denominados centros de detención transitoria. Para esto, abordó temas transversales como los estándares internacionales de protección de los derechos y la situación actual del sistema penitenciario y carcelario.

En la segunda, la Corte demostró las siguientes premisas: las estaciones de policía y lugares similares no son espacios aptos para mantener personas privadas de la libertad de manera prolongada; la regla del equilibrio decreciente adoptada en la Sentencia T-388 de 2013 requiere de medidas estructurales para superar el estado de cosas inconstitucional, por tanto, hasta que sean implementadas, la regla debe ser suspendida; la privación de la libertad debe ser una medida excepcional

como respuesta a la comisión de un delito o como medida de aseguramiento y las autoridades del Estado deben cumplir con el principio de colaboración armónica de poderes y ejecutar adecuadamente sus funciones y competencias en el marco del sistema carcelario y penitenciario.

Adicionalmente, en esta sentencia se extiende:

(...) la declaración del estado de cosas inconstitucional en el Sistema Penitenciario y Carcelario, contenida en la Sentencia T-388 de 2013, para cubrir el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en los llamados centros de detención transitoria del país. La Corte creará una Sala Especial de Seguimiento destinada específicamente a tal estado de cosas, instancia que tendrá la facultad de determinar la ruta de cumplimiento, en armonía con las competencias legales de los jueces de instancia. (Corte Constitucional, SU-112 de 2022)

Finalmente, sobre esta decisión se debe citar las ideas de Aranguren y Hernández (2022), quienes en sus comentarios a la sentencia SU-122 de 2022 concluyen:

Por ende, esta decisión no hace más que poner en duda la estabilidad y fortaleza institucional para controlar una situación que ha derivado en una vulneración masiva de derechos fundamentales de personas privadas de la libertad, ratificando el fracaso de la resocialización<sup>1</sup> y dejando consagrado el respeto de la dignidad humana, solo en el discurso constitucional - con fundamento en el preámbulo y los artículos 12, 28, 29 y 34 de la Constitución Política de 1991, al igual que con los artículos 10-3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 5 (numerales 2.º y 6.º) de la Convención Americana de Derechos Humanos, que hacen parte del bloque de constitucionalidad -, pero en la práctica se convalida la vulneración de derechos fundamentales de la población privada de la libertad. (p. 193)

## 1.2. El régimen de responsabilidad estatal por el sistema carcelario y penitenciario colombiano

Con el fin de presentar la normativa sectorial de la responsabilidad estatal por los daños provenientes del sistema carcelario y penitenciario, se deben realizar los

---

1 Hernández, N. (2018). "El fracaso de la resocialización en Colombia". *Revista de Derecho*, 49, 2018, pp. 1-41. Algunas alternativas en procura de mejorar esta situación, formuladas desde el semillero en derecho penitenciario de la Pontificia Universidad Javeriana, en Hernández, N. (Coordinador) (2021), *Nuevas tendencias en resocialización como fin de la pena*, Bogotá: Leyer.

controles de legalidad, constitucionalidad y convencionalidad, con el propósito de establecer los lineamientos jurídicos aplicables a estos casos.

Además, se debe tener presente la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2014 del Consejo de Estado de Colombia, que analiza la situación carcelaria y unifica sobre los daños inmateriales para indemnizar a las víctimas que ven vulnerados sus derechos en y dos sentencias que han estudiado la posibilidad de conceder indemnización por los daños a bienes constitucional o convencionalmente tutelados producidos en los establecimientos penitenciarios

En consecuencia, en este apartado del artículo se desarrollarán los siguientes temas: 1.2.1. Normatividad aplicable a la responsabilidad estatal por los daños causados por el sistema carcelario y penitenciario y 1.2.2. Lineamientos actuales del Consejo de Estado en materia de responsabilidad por el sistema carcelario y penitenciario, particularmente en cuanto a los daños inmateriales causados a los reclusos.

### ***1.2.1. Normatividad aplicable a la responsabilidad estatal por los daños causados por el sistema carcelario y penitenciario***

Es metodológicamente adecuado iniciar brevemente por el control de convencionalidad (Briceño y Santofimio, 2021) y, de este modo, dentro de los lineamientos internacionales sobre el derecho a la libertad, al trato humano y a la dignidad humana se debe hacer referencia al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que en el artículo 10 precisa:

Artículo 10.1. Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano. 2. a) Los procesados estarán separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento distinto, adecuado a su condición de personas no condenadas; b) Los menores procesados estarán separados de los adultos y deberán ser llevados ante los tribunales de justicia con la mayor celeridad posible para su enjuiciamiento. 3. El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados. Los menores delincuentes estarán separados de los adultos y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica. (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1976)

De la lectura de la Constitución Política de Colombia de 1991 se observa que establece algunos derechos fundamentales de las personas que pueden resultar vulnerados por el sistema carcelario o penitenciario como a la vida (art. 11); a no

ser objeto de torturas, tratos crueles o degradantes (art. 12); igualdad (art. 13); intimidad (art. 15); libre circulación (art. 24); debido proceso (art. 29) y libertad (art. 28).

Así mismo, se debe hacer referencia al fenómeno de la constitucionalización de la responsabilidad estatal (Arenas Mendoza, 2021) y su incorporación en el artículo 90 de la Constitución, donde se fija la responsabilidad estatal y sus elementos, precisando: “Art. 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas” (Constitución Política de 1991) y la acción o pretensión de reparación directa (Arboleda, 2021), que se encuentra establecida en el artículo 140 de la Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En cuanto a la legislación sectorial, como lo explica Saavedra Becerra (2018), un criterio importantísimo que se debe estudiar para la responsabilidad estatal por el sistema carcelario es el Código Penitenciario, que sirve como parámetro para juzgar el comportamiento de las entidades estatales cuestionadas. Textualmente, afirma:

Una referencia lógica para evaluar y analizar la medida de la responsabilidad estatal en esta materia, es la Ley 65 de 1993, o Código Penitenciario o Carcelario, en el cual se determinan tanto las obligaciones y cautelas que deben tener las autoridades en este campo tan delicado de la actuación, como los derechos y garantías a los que son acreedores los internos, independientemente de su situación de sujeción y confinamiento. (Saavedra Becerra, 2018, p. 1337)

Entonces, se debe destacar que la Ley 65 del 19 de agosto de 1993, en la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario, modificada por la Ley 1709 de 2014, está compuesta por los siguientes 16 títulos: I. Contenido y principios rectores, II. Sistema nacional penitenciario y carcelario, III. Autoridades penitenciarias y carcelarias, IV. Administración de personal penitenciario y carcelario; V. Juez de ejecución de penas y medidas de seguridad; VI. Régimen penitenciario y carcelario; VII. Trabajo; VIII. Educación y enseñanza; IX. Servicio de sanidad; X. Comunicaciones y visitas; XI. Reglamento disciplinario para internos; XII. Evasión; XIII. Tratamiento penitenciario; XIV. Atención social, penitenciaria y carcelaria; XV. Servicio postpenitenciario y XVI. Disposiciones varias.

Finalmente, se debe recordar que entre los principios rectores el artículo 5 de la Ley 65 de 1993 dice:

Artículo 5. Respeto a la dignidad humana. 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.

La carencia de recursos no podrá justificar que las condiciones de reclusión vulneren los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. (Congreso de la República, Ley 65 de 1993)

### ***1.2.2. Lineamientos actuales del Consejo de Estado en materia responsabilidad por el sistema carcelario y penitenciario, particularmente en cuanto a los daños inmateriales causados a los reclusos.***

Siguiendo el artículo 90 de la Constitución Política de Colombia, el Consejo de Estado ha explicado que para su configuración se requiere de un daño antijurídico y que este sea imputable a una persona que pueda generar la responsabilidad estatal, aunque existe la controversia si el anterior artículo exige dos o tres elementos para que surja la obligación de reparar (Arenas Mendoza, 2020). No obstante, se debe aclarar que la jurisprudencia estudiada en su mayoría exige un daño antijurídico, una actuación u omisión de alguna persona que pueda generar la responsabilidad estatal y una relación de causalidad (o de imputación entre los dos anteriores).

Sobre el daño antijurídico ha establecido que es una lesión que la persona no está en la obligación de soportar, que se produce cuando al recluso se le crea una carga mayor a la de permanecer en el centro de reclusión y cumplir con las normas del lugar, que obviamente deben ser coincidentes con las del ordenamiento jurídico nacional e internacional.

En una cárcel se pueden producir una gran cantidad de daños, pero esta posibilidad se incrementa exponencialmente cuando se está en un estado de cosas inconstitucional; por ejemplo, estar en situación de hacinamiento, dormir en condiciones infrahumanas, estar sometido a condiciones de insalubridad, tortura, no permitir tener servicios médicos, ver afectada su dignidad, sufrir ataques a su integridad o a su vida.

El máximo tribunal ha establecido que se pueden indemnizar los daños materiales (daño emergente y lucro cesante) y también los inmateriales, como el moral, a la salud y los daños a bienes constitucional y convencionalmente tutelados.

Así mismo, para que se genere la responsabilidad del Estado, se requiere que el daño antijurídico sea atribuible a una persona y que exista una relación de causalidad, que no sea interrumpida por una causal de exoneración (fuerza

mayor, caso fortuito, culpa de la víctima o hecho de tercero). Según la jurisprudencia, en los casos de responsabilidad del Estado por los daños que se producen en establecimientos carcelarios o por las actividades o inactividades conexas que ejecuten, las lesiones podrían imputarse con base en dos títulos de imputación, uno subjetivo (Consejo de Estado, Subsección B, 20 de noviembre de 2020, Exp. 00216-01), que exige la presencia de la culpa (Arenas Mendoza, 2018) y uno objetivo (Consejo de Estado, Sala Plena, 28 de agosto de 2014, Exp. 28832) o sin culpa (Arenas Mendoza, 2017).

Del mismo modo, las personas que están en centros de reclusión oficiales se encuentran con respecto al Estado en una relación especial de sujeción, en la cual se encuentran limitados solamente algunos de sus derechos. Como lo expuso el Consejo de Estado en sentencia de unificación del 28 de agosto de 2014, la Sala Plena explicó:

Al respecto es de anotar que, de acuerdo con la jurisprudencia consolidada de la Sección (...), en consonancia con la de la Corte Constitucional, las personas detenidas en centros de reclusión oficiales se encuentran, respecto del Estado, en una relación de especial sujeción (...) en virtud de la cual ven limitados algunos de sus derechos y libertades y restringida la autonomía para responder por su propia integridad; razón por la que, como se deriva de los pronunciamientos de estas Corporaciones y tal como lo recordó la Comisión Interamericana en su informe de 2011 sobre los Derechos Humanos de las personas privadas de la libertad en las Américas, el Estado “*se constituye en garante de todos aquellos derechos que no quedan restringidos por el acto mismo de la privación de la libertad*”. (Consejo de Estado, Sala Plena, 28 de agosto de 2014, Exp. 28832)

Por último, dentro de este recuento jurisprudencial, se debe explicar que son precedentes las reparaciones a la dignidad humana, como un tipo de daños inmateriales, por lo tanto, pueden ser morales o a los bienes constitucional o convencionalmente tutelados. En todo caso, deben ser probados (Consejo de Estado, Subsección A, 3 de octubre de 2019, 00186-01 [AG]). Y constituye un precedente imprescindible de estudio la sentencia de la subsección B del Consejo de Estado del 20 de noviembre de 2020, en la que se condenó al Estado por la vulneración de los derechos a la dignidad, integridad física y moral de las internas de una cárcel. Al respecto argumentó:

La Sala encuentra suficientemente acreditada la ocurrencia de un trato cruel, inhumano y degradante que ha violado los derechos a la dignidad e integridad de las internas del Cunday. No encuentra acreditado, en cambio, que en este caso, el hacinamiento y las demás condiciones degradantes puedan constituir una tortura, pues ella siempre invo-

lucra la intención de infligir dolor o sufrimiento deliberadamente a una persona indefensa o impotente y su instrumentalización para lograr un propósito particular. (Consejo de Estado, Subsección B, 20 de noviembre de 2020, Exp. 00216-01)

## **2. La responsabilidad estatal por el estado inconstitucional del sistema carcelario y penitenciario en la jurisprudencia del Consejo de Estado**

El estado de cosas inconstitucional del sistema carcelario y penitenciario en Colombia, además de ser una clara vulneración de los derechos de las personas, facilita que se sigan causando daños imputables al Estado y, en consecuencia, que se genere la responsabilidad estatal. Estas lesiones deben ser indemnizadas por el Estado, convirtiéndose en una gran carga económica, puesto que es necesario reparar integralmente a las víctimas.

Así, se presentarán los principales casos en que han sido condenadas las entidades públicas, con el fin de que se tomen las medidas necesarias para que finalice el estado de cosas inconstitucional y para que se prevenga la ocurrencia a casos similares en el futuro.

Teniendo en cuenta las muy diversas tipologías de daños que en la práctica se presentan por causa del funcionamiento del sistema carcelario y penitenciario colombiano, este apartado abordará los dos siguientes temas como propuestas de categorización: 2.1. Por muertes y lesiones de reclusos y 2.2. Otros casos específicos de responsabilidad del sistema carcelario y penitenciario.

### **2.1. Por muertes y lesiones de reclusos**

Con la expedición de la Constitución de 1991 el Consejo de Estado ha generado una jurisprudencia tanto extensa como uniforme que, basada en los pactos internacionales y el derecho interno, principalmente con base en la Ley 65 de 1993 o Código Penitenciario y Carcelario, ha condenado al Estado por la muerte de las personas que se encuentran bajo su protección al estar reclusas.

En estos casos se reconoce la responsabilidad estatal, porque los reclusos se encuentran en una relación de especial sujeción, por lo que no importa el causante del daño al prisionero y reconocen que las cárceles no cumplen con los estándares exigidos y se presenta hacinamiento y vulneraciones a la dignidad de los presos.

Estos postulados se aplicaron en los años posteriores a casos de muertes de reclusos o funcionarios públicos al considerarlos falla del servicio por omisiones de custodia y vigilancia por parte del Instituto Nacional Penitenciario (Inpec)

con lo que se pueden agrupar en las líneas temáticas: 2.1.1. Por asesinatos de otros reclusos; 2.1.2. Casos de homicidios sin que se pueda determinar el autor del delito; 2.1.3. Hipótesis en que se prueba que el ilícito fue cometido por alguien que entró a la prisión; 2.1.4. Explosiones de granadas dentro de las cárceles; 2.1.5. Muerte de un recluso por intoxicación de bebidas alcohólicas; 2.1.6. Muerte de prisioneros causadas por funcionarios públicos; 2.1.7. Lesiones a prisioneros causadas por funcionarios públicos; 2.1.8. Lesiones a los reclusos causados por sus compañeros de reclusión; 2.1.9. Por suicidios y 2.1.10. Daños causados a reclusos por motines.

### **2.1.1. Por asesinatos de otros reclusos**

Se tratan de casos de personas que son asesinados por otros reclusos, generalmente por motivos de ajustes de cuentas, los ciudadanos pueden morir inmediatamente o al ser atendidos por los médicos. Los internos, para estos ataques, utilizan diversos instrumentos como armas de fuego, blancas o las fabricadas con materiales dentro del mismo establecimiento (Consejo de Estado, Sentencias: 10 de septiembre de 1993, Exp. 7947; Subsección B, 9 de abril de 2012, Exp. 22675; Subsección A, 9 de mayo de 2012, Exp. 23770; y Consejo de Estado, Subsección B, 4 de mayo de 2022, Exp. 53991).

### **2.1.2. Casos de homicidios sin que se pueda determinar el autor del delito**

Otra línea que ha sido desarrollada por el Consejo de Estado es la que enmarca los casos en que no se puede determinar a la persona que materializa el asesinato, porque no se logran esclarecer los hechos del asesinato. Para la comisión de estos delitos, además de utilizar armas blancas o de fuego, recurren a estrangulaciones con cables, cabuyas o con las propias manos y a venenos, especialmente cianuro (Consejo de Estado, Sentencias: Subsección A, 9 de mayo de 2012, Exp. 23552; Subsección B, 15 de octubre de 2015, Exp. 36154 y Subsección B, 13 de julio de 2022, Exp. 55366).

### **2.1.3. Hipótesis en que se prueba que el ilícito fue cometido por alguien que entró a la prisión**

Así mismo, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido, que en las situaciones en las que se prueba que el asesino es externo tanto a los funcionarios como a los reclusos también hay responsabilidad del Estado, por no prever el comportamiento del agresor (Consejo de Estado, 26 de febrero de 2014, Exp. 34275).

#### **2.1.4. Explosiones de granadas dentro de las cárceles**

Así mismo, se han presentado casos en que se ha producido la muerte de internos debido a la activación de artefactos explosivos, como granadas dentro de las prisiones (Consejo de Estado, 27 de abril de 2006, Exp. 20125).

#### **2.1.5. Muerte de un recluso por intoxicación de bebidas alcohólicas**

El Estado colombiano fue condenado por la muerte de un recluso que ingirió bebidas alcohólicas y que apareció muerto. En este caso, operó la reducción de la indemnización a un 50 % de la indemnización, argumentado que el alcohol no debía estar en la prisión y que el ciudadano no debió consumirlo (Consejo de Estado, Subsección C, 22 de octubre de 2015, Exp. 26984).

#### **2.1.6. Muerte de prisioneros causadas por funcionarios públicos**

En ocasiones los funcionarios pueden atentar en contra de las personas que se encuentran en los centros penitenciarios; ante esto, el máximo tribunal administrativo ha considerado que estos daños generan la responsabilidad del Estado, sin importar la intención de los agentes. El daño puede o no ser causado con armamento de dotación oficial (Consejo de Estado, Sala Plena, 30 de agosto de 2006, Exp. 27581).

#### **2.1.7. Lesiones a prisioneros causadas por funcionarios públicos**

En ocasiones los funcionarios pueden atentar en contra de las personas que se encuentran en los centros penitenciarios; ante esto, el máximo tribunal administrativo ha considerado que estos daños generan la responsabilidad del Estado, sin importar la intención de los agentes. El daño puede o no ser causado con armamento de dotación oficial (Consejo de Estado, Subsección B, 30 de octubre de 2019, Exp. 48538).

#### **2.1.8. Lesiones a los reclusos causados por sus compañeros de reclusión**

Algunas veces los prisioneros agreden a otros reclusos con la intención de matarlos o de lesionarlos y al causarles heridas, con armas, objetos o con su cuerpo, es evidente que la entidad o entidades públicas demandadas deben indemnizar a las víctimas de estos ataques (Consejo de Estado, Sentencias: 23 de marzo de 2000, Exp. 12814; Subsección C, 30 de enero de 2013, Exp. 24662 y Subsección A, 5 de octubre de 2016, Exp. 40700).

### **2.1.9. Por suicidios**

En el caso de la responsabilidad estatal de los reclusos que se suicidan, el Consejo de Estado ha desarrollado dos líneas jurisprudenciales que se aplicarán teniendo en cuenta lo sucedido en cada caso concreto. En los de suicidio, la regla general será la configuración de la responsabilidad estatal (Consejo de Estado, Sentencias: Subsección C, 26 de noviembre de 2015, Exp. 36244 y Subsección C, 10 de mayo de 2016, Exp. 53078), por la relación especial en que se encuentran los reclusos con el poder público y, de manera excepcional, se exonerará a la parte demandada si se prueba que existió la culpa exclusiva de la víctima (Consejo de Estado, Subsección C, 26 de mayo de 2021, Exp. 46165).

### **2.1.10 Daños causados a reclusos por motines**

Se debe recordar que los funcionarios del Inpec, son los encargados de garantizar tanto la seguridad como el orden de los centros de reclusión y un ejemplo de una clara falla del servicio es cuando se producen motines que repercuten en daños a los presos (Consejo de Estado, Sentencias: Subsección B, 26 de octubre de 2011, Exp. 20748; Subsección B, 3 de mayo de 2013, Exp. 28490 y Subsección A, 12 de junio de 2013, Exp. 28267).

## **2.2. Otros casos específicos de responsabilidad del sistema carcelario y penitenciario**

Al lado de los daños más tradicionales que son los causados a los reclusos, existen otros hechos generadores que causan daños provenientes del sistema carcelario, los que obedecen a fallas administrativas (o títulos objetivos), organizacionales, de servicios prestados en los establecimientos, las condiciones a las cárceles y a lesiones causadas al personal público o funcionarios de las cárceles.

Estos eventos, por cuestiones metodológicas se pueden agrupar en los siguientes: 2.2.1. Por daños cometidos por reclusos estando en permisos; 2.2.2. Trabajo extramuros; 2.2.3. Transporte de reclusos; 2.2.4. Inadecuadas liberaciones de presos; 2.2.5. Responsabilidad del Estado por fugas de presos; 2.2.6. Responsabilidad médica por daños a los reclusos; 2.2.7. Daños ocasionados a funcionarios en los centros de reclusión; 2.2.8. Accidentes de tránsito; 2.2.9. Lesiones a personas particulares que acuden a la cárcel y 2.2.10. Dignidad humana.

### **2.2.1. Por daños cometidos por reclusos estando en permisos**

El ordenamiento jurídico colombiano ha permitido que las personas privadas de la libertad en centros carcelarios puedan salir de las cárceles cumplimiento con

los procedimientos y por los motivos previamente establecidos. En general, para la atribución de la responsabilidad se estudiarán todos los motivos del permiso, su legalidad y la peligrosidad psicológica del prisionero y, en caso de no cumplir con alguno de los requisitos, se condenará al Estado en el caso de que se materialice el daño (Consejo de Estado, Subsección C, 22 de mayo de 2013, Exp. 25541) y, en cambio, si opera alguna causal de exoneración, como el hecho del tercero, se exonerará a la parte demandada (Consejo de Estado, Subsección C, 19 de noviembre de 2021, Exp. 45892).

### **2.2.2. Trabajo extramuros**

También, siguiendo los lineamientos legales, puede darse que los reclusos realicen trabajo extramuros, en este caso, deben ser acompañados por los guardias del Inpec. En consecuencia, en un proceso en el que un interno fue asesinado, se condenó al Estado porque no estaba custodiando permanentemente al recluso (Consejo de Estado, Subsección A, 27 de enero de 2016, Exp. 37103).

### **2.2.3. Transporte de reclusos**

Los reclusos deben ser transportados a los centros penitenciarios, casos en que las autoridades deben cumplir con los requisitos y cumplir con la obligación de garantizar la vida de las personas que han sido puestas bajo su protección. Desafortunadamente, en ocasiones se realizan atentados de muerte contra los presos (Consejo de Estado, 21 de enero de 1993, Exp. 7725); se presenta un inadecuado transporte por tomar un taxi (Consejo de Estado, 17 de junio de 1993, Exp. 7774); en bus de servicio público o con poco personal (Consejo de Estado, Subsección A, 7 de julio de 2011, Exp. 20296 y Subsección A, 29 de noviembre de 2012, Exp. 26375); omisión de realizar transporte aéreo a pesar de lo peligroso del territorio (Consejo de Estado, Subsección B, 13 de julio de 2017, Exp. 44135) o, por último, los reclusos aprovechan para escapar de sus captores y, en la persecución, son asesinados por sus guardianes (Consejo de Estado, Subsección A, 22 de octubre de 2021, Exp. 59491).

### **2.2.4. Inadecuadas liberaciones de presos**

Otro error administrativo del que ha tenido que conocer la jurisdicción administrativa es el del asesinato de una persona por un recluso. El ciudadano había sido liberado antes de cumplir con su sentencia, por lo que no contaba con los requisitos legales para su liberación y esto se presentó por no verificar el tiempo que debía permanecer encerrado y, en consecuencia, se configuraron los elementos de la responsabilidad estatal (Subsección C, 19 de octubre de 2011, Exp. 20861).

### **2.2.5. Responsabilidad del Estado por fugas de presos**

Uno de los riesgos que presentan los centros penitenciarios es el de las fugas de los presos, algunos de ellos aprovechan cualquier ocasión para escaparse. Al hacerlo, ponen en peligro su vida o la de otros ciudadanos, al quedar expuestos a cortes, caídas, balas perdidas o a la recaptura por parte de los guardias y policías. Por ejemplo, en operativos para atrapar los presos, los guardias causan daños a particulares en los retenes que hacen (Consejo de Estado, 25 de octubre de 2006, Exp. 29980), por pisar minas antipersonales que pusieron los miembros de grupos ilegales para facilitar el escape de las cárceles (Consejo de Estado, Subsección B, 27 de marzo de 2014, Exp. 30181) y por disparos de los guardias ante los intentos de fuga (Consejo de Estado, Subsección B, 2 de agosto de 2019, Exp. 58305).

### **2.2.6. Responsabilidad médica por daños a los reclusos**

En los centros de reclusión los internos pueden sufrir enfermedades, accidentes o ataques, por lo que deben contar con un sistema sanitario para las eventualidades que se presenten. En condiciones de hacinamiento, como las de las cárceles colombianas, es evidente que las personas tienen que utilizar en mayor proporción el servicio de salud y al prestar la asistencia médica se puede generar la responsabilidad estatal. Por ejemplo, daños en intervenciones por heridas causadas por otros reclusos (Consejo de Estado, 17 de agosto de 2000, Exp. 12802); disparos de funcionarios (Consejo de Estado, Subsección A, 25 de agosto de 2011, Exp. 19718); pacientes con enfermedades preexistentes que no fueron medicados (Consejo de Estado, Subsección A, 8 de febrero de 2012, Exp. 22943); prestación inoportuna o inadecuada del servicio médico (Consejo de Estado, Sentencias: Subsección B, 11 de mayo de 2011, Exp. 19249; Subsección C, 14 de marzo de 2012, Exp. 21848; Subsección A, 24 de mayo de 2018, Exp. 41293; Subsección B, 3 de abril de 2020, Exp. 45949; Subsección B, 10 de febrero de 2021, Exp. 42820; Subsección B, 13 de julio de 2022, Exp. 52719); golpes de funcionarios (Consejo de Estado, Subsección C, 24 de julio de 2013, Exp. 26250); lesiones de discapacitados por no cumplir con las condiciones que requieren (Consejo de Estado, Sala Plena, 28 de agosto de 2014, Exp. 28832); e ineficiente tratamiento de afectaciones mentales (Consejo de Estado, Subsección B, 5 de octubre de 2020, Exp. 50348).

### **2.2.7. Daños ocasionados a funcionarios en los centros de reclusión**

En algunas oportunidades las personas que trabajan en las cárceles pueden ser agredidas por los reclusos e incluso ser atacadas después de salir de su trabajo. Al respecto el Consejo de Estado ha tenido de decidir casos como cuando en planes

de fuga los reclusos lesionan a los guardias (Consejo de Estado, 5 de diciembre de 2006, Exp. 20621); atentados con dinamita o armas de fuego en rescates a presos (Consejo de Estado, 28 de enero de 2009, Exp. 23678); ataques del Ejército Nacional a la Cárcel la Catedral donde se encontraba Pablo Escobar (Consejo de Estado, Subsección C, 30 de enero de 2013, Exp. 24530); asesinato de un director de un establecimiento penitenciario (Consejo de Estado, Subsección B, 9 de octubre de 2014, Exp. 26386); heridas a guardianes (Consejo de Estado, Subsección B, 9 de octubre de 2014, Exp. 31268); secuestro y asesinato tanto de inspectores de prisiones como de dragoneantes (Consejo de Estado, Subsección B, 29 de abril de 2015, Exp. 33721); amenazas y homicidio por miembros de la guerrilla a dragoneantes que no se reunieron con los grupos ilegales (Consejo de Estado, Subsección C, 22 de octubre de 2015, Exp. 32852).

Por otra parte, se debe destacar que cuando la agresión se realiza por terceros fuera de las instalaciones carcelarias, actualmente, la tendencia del máximo tribunal contencioso ha sido exonerar a la entidad demandada. Por ejemplo, muerte de dragoneante del Inpec durante una misión oficial, cuyo vehículo fue atacado por sujetos armados desconocidos (Consejo de Estado, Subsección A, Sentencia del 13 de agosto de 2020, Exp. 59591); disparo de expresidiario a dragoneante cuando el funcionario se encontraba en su día de descanso (Consejo de Estado, Subsección B, 18 de noviembre de 2021, Exp. 46388); y asesinato cerca de su casa de un director del Inpec (Consejo de Estado, Subsección C, 25 de mayo de 2022, Exp. 53725).

### **2.2.8. Accidentes de tránsito**

El Inpec para cumplir con sus funciones tiene vehículos que transitan por la ciudad, los que producen accidentes al investir personas, o bicicletas o al estrellarse con otros automotores. Específicamente, se han decidido casos de furgones que atropellan a particulares y, por tanto, se ha condenado a la entidad (Consejo de Estado, Sentencias: 24 de noviembre de 2005, Exp. 15496; Subsección C, 13 de abril de 2011, Exp. 19453 y Subsección A, 27 de junio de 2012, Exp. 27548).

### **2.2.9. Lesiones a personas particulares que acuden a la cárcel**

Se trata de los particulares o policías que acuden y pueden ser agredidos dentro del establecimiento carcelario, por ejemplo, un abogado que resultó psicológicamente afectado por unos hechos acontecidos en la cárcel (Consejo de Estado, Subsección C, 24 de abril de 2013, Exp. 26621); vigilantes de hospitales lesionados (Consejo de Estado, Subsección C, 26 de septiembre de 2013, Exp. 26781); y profesionales administrativos de las cárceles asesinados (Consejo de Estado, Subsección C, 28 de enero de 2015, Exp. 30207).

### 2.2.10. Dignidad humana

Los reclusos de las cárceles al ser privados de su libertad están obligados a permanecer en los sitios asignados para su reclusión y tienen limitaciones en la posibilidad de desplazarse fuera de las instalaciones hasta que cumplan con su castigo o suceda otra situación legalmente contemplada. Sin embargo, en algunas ocasiones otros de sus derechos son vulnerados como su dignidad humana y, en consecuencia, se genera la responsabilidad estatal; por ejemplo, cuando a una persona con discapacidad no se le da un baño adecuado lo que le generó una infección (Consejo de Estado, Sala Plena, 28 de agosto de 2014, Exp. 28832); el trato desconsiderado, cruel y degradante a un recluso con enfermedad mental (Consejo de Estado, Subsección B, 29 de septiembre de 2015, Exp. 37548); se realizó una requisa a un prisionero en que fue despojado completamente de su ropa (Consejo de Estado, Subsección A, 14 de marzo de 2018, Exp. 41548); asesinato de recluso, pero nunca se entregó su cadáver a los familiares (Consejo de Estado, Subsección A, 4 de marzo de 2019, Exp. 48110 y las condiciones de hacinamiento en una cárcel de mujeres (Consejo de Estado, Subsección B, 20 de noviembre de 2020, Exp. 00216-01 [AG]).

### Conclusiones

El poder público colombiano ha descuidado la política de los centros de reclusión, con lo que se han presentado condiciones de hacinamiento, violencia, falencias en la seguridad, insalubridad, deficiencias en los servicios de salud y, en general, la vulneración de los derechos de algunos de los reclusos. Al analizar estos hechos, la Corte Constitucional declaró desde 1998 un estado de cosas inconstitucional del sistema carcelario y penitenciario, que a pesar de que en ciertos momentos ha mejorado, ha sido ratificado recientemente en el 2022 por el mismo tribunal constitucional.

Los reclusos son personas que han sufrido limitaciones de su derecho fundamental a la libertad, conforme a los postulados constitucionales y legales, que deben soportar esta restricción, pero no deben ver afectados sus demás derechos y así mismo, se trata de una población vulnerable que está en un estado de sujeción especial y que tiene una protección específica de su vida, integridad y dignidad humana. Así, desconociendo sus derechos fundamentales en las cárceles no se cumple con la importante función de resocialización de los presos.

Sin embargo, al presentarse un estado de cosas inconstitucional en las cárceles colombianas, debido, por ejemplo, al hacinamiento, la escasez de recursos, la peligrosidad de algunos de los reclusos y la falta de personal hace que tanto los

internos como los funcionarios estén más propensos a sufrir daños antijurídicos que pueden generar la responsabilidad estatal.

El Consejo de Estado de Colombia ha consolidado varias líneas jurisprudenciales por los daños causados por el sistema penitenciario y carcelario; sin embargo, no existe una sistematización de las sentencias, por lo que se propone la identificación de estos dos temas centrales: 1. Por muertes y lesiones de reclusos y 2. Otros casos específicos de responsabilidad del sistema carcelario y penitenciario.

Los casos de muertes y lesiones de los reclusos, se podrían catalogar en 1. Por asesinatos de otros reclusos; 2. Casos de homicidios sin que se pueda determinar el autor del delito; 3. Hipótesis en que se prueba que el ilícito fue cometido por alguien que entró a la prisión; 4. Explosiones de granadas dentro de las cárceles; 5. Muerte de un recluso por intoxicación de bebidas alcohólicas; 6. Muerte de prisioneros causadas por funcionarios públicos; 7. Lesiones a prisioneros causadas por funcionarios públicos; 8. Lesiones a los reclusos causados por sus compañeros de reclusión; 9. Por suicidios y, 10. Daños causados a reclusos por motines.

Existen otros hechos generadores menos comunes que causan daños provenientes del sistema carcelario y se pueden organizar en 1. Por daños cometidos por reclusos estando en permisos; 2. Trabajo extramuros; 3. Transporte de reclusos; 4. Inadecuadas liberaciones de presos; 5. Responsabilidad del estado por fugas de presos; 6. Responsabilidad médica por daños a los reclusos; 7. Daños ocasionados a funcionarios en los centros de reclusión; 8. Accidentes de tránsito; 9. Lesiones a personas particulares que acuden a la cárcel y 10. Dignidad humana.

La anterior presentación y categorización de los principales tipos de daños antijurídicos, reviste gran importancia, porque al determinar tanto las causas que generan los daños como las decisiones de los jueces en la materia se pueden evitar los daños, disminuir sus efectos o prever las condenas al Estado por este concepto.

Finalmente, mientras el Estado colombiano no solucione el estado de cosas inconstitucional, seguirá aumentando la ocurrencia de supuestos de responsabilidad extracontractual y el Estado deberá indemnizar a las víctimas, teniendo que destinar muchos recursos por la falta de cumplimiento del ordenamiento jurídico para repararlos.

## Referencias bibliográficas

- Arboleda, E. J. (2021). *Comentarios al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011* (3.<sup>a</sup> ed.). Legis.
- Arenas Mendoza, H. A. (2017). *El régimen de responsabilidad objetiva* (2.a ed.). Legis.

- Arenas Mendoza, H. A. (2018). *El régimen de responsabilidad subjetiva*. (2.<sup>a</sup> ed.). Legis.
- Arenas Mendoza, H. A. (2019). *Derecho Administrativo*. Legis.
- Arenas Mendoza, H. A. (2020). ¿Los elementos de la responsabilidad extracontractual del Estado en Colombia son dos o tres?: a propósito de la relación de causalidad. *Vniversitas*, 69,1-17. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/29041>
- Arenas Mendoza, H. A. (2021). La constitucionalización de la responsabilidad y su proyección en la jurisprudencia del Consejo de Estado colombiano. *Jurídicas*, 18(1), 139-161. [http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas18\(1\)\\_9.pdf](http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas18(1)_9.pdf)
- Briceño, A. y Santofimio, J. (2021). *Responsabilidad del Estado por la Actividad Judicial. Privación injusta, error y defectuoso funcionamiento*. Ibáñez.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 65 de 1993 (20 de agosto), por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario. *Diario Oficial* n.º 40.999.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 1437 de 2011 (18 de enero), por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. *Diario Oficial*. n.º 47.956.
- Colombia. Consejo de Estado. Sentencia del 21 de enero de 1993. Exp. 7725.
- Colombia. Consejo de Estado. Sentencia del 17 de junio de 1993. Exp. 7774.
- Colombia. Consejo de Estado. Sentencia del 10 de septiembre de 1993. Exp. 7947.
- Colombia. Consejo de Estado. Sentencia del 23 de marzo de 2000. Exp. 12814.
- Colombia. Consejo de Estado. Sentencia del 17 de agosto de 2000. Exp. 12802.
- Colombia. Consejo de Estado. Sentencia del 24 de noviembre de 2005. Exp. 15496.
- Colombia. Consejo de Estado. Sentencia del 27 de abril de 2006. Exp. 20125.
- Colombia. Consejo de Estado. Sentencia del 30 de agosto de 2006. Exp. 27581.
- Colombia. Consejo de Estado. Sentencia del 25 de octubre de 2006. Exp. 29980.
- Colombia. Consejo de Estado. Sentencia del 5 de diciembre de 2006. Exp. 20621.
- Colombia. Consejo de Estado. Sentencia del 28 de enero de 2009. Exp. 23678.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección C. Sentencia del 13 de abril de 2011. Exp. 19453.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección B. Sentencia del 11 de mayo de 2011. Exp. 19249.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección A. Sentencia del 7 de julio de 2011. Exp. 20296.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección A. Sentencia del 25 de agosto de 2011. Exp. 19718.

- Colombia. Consejo de Estado, Subsección C. Sentencia del 19 de octubre de 2011. Exp. 20861.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección B. Sentencia del 26 de octubre de 2011. Exp. 20748.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección A. Sentencia del 8 de febrero de 2012. Exp. 22943.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección C. Sentencia del 14 de marzo de 2012. Exp. 21848.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección B. Sentencia del 9 de abril de 2012. Exp. 22675.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección A. Sentencia del 9 de mayo de 2012. Exp. 23552.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección A. Sentencia del 9 de mayo de 2012. Exp. 23770.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección A. Sentencia del 27 de junio de 2012. Exp. 27548.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección A. Sentencia del 29 de noviembre de 2012. Exp. 26375.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección C. Sentencia del 30 de enero de 2013. Exp. 24662.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección C. Sentencia del 30 de enero de 2013. Exp. 24530.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección C. Sentencia del 24 de abril de 2013. Exp. 26621.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección B. Sentencia del 3 de mayo de 2013. Exp. 28490.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección C. Sentencia del 22 de mayo de 2013. Exp. 25541.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección A. Sentencia del 12 de junio de 2013. Exp. 28267.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección C. Sentencia del 24 de julio de 2013. Exp. 26250.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección C. Sentencia del 26 de septiembre de 2013. Exp. 26781.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección A. Sentencia del 26 de febrero de 2014. Exp. 34275.

- Colombia. Consejo de Estado, Subsección B. Sentencia del 27 de marzo de 2014. Exp. 30181.
- Colombia. Consejo de Estado, Sala Plena. Sentencia del 28 de agosto de 2014. Exp. 28832.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección B. Sentencia del 9 de octubre de 2014. Exp. 26386.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección B. Sentencia del 9 de octubre de 2014. Exp. 31268.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección C. Sentencia del 28 de enero de 2015. Exp. 30207.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección B. Sentencia del 29 de abril de 2015. Exp. 33721.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección B. Sentencia del 29 de septiembre de 2015. Exp. 37548.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección B. Sentencia del 15 de octubre de 2015. Exp. 36154.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección C. Sentencia del 22 de octubre de 2015. Exp. 32852.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección C. Sentencia del 22 de octubre de 2015. Exp. 26984.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección C. Sentencia del 26 de noviembre de 2015. Exp. 36244.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección A. Sentencia del 27 de enero de 2016. Exp. 37103.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección C. Sentencia del 10 de mayo de 2016. Exp. 53078.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección A. Sentencia del 5 de octubre de 2016. Exp. 40700.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección B. Sentencia del 13 de julio de 2017. Exp. 44135.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección A. Sentencia del 14 de marzo de 2018. Exp. 41548.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección A. Sentencia del 24 de mayo de 2018. Exp. 41293.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección A. Sentencia del 4 de marzo de 2019. Exp. 48110.

- Colombia. Consejo de Estado, Subsección B. Sentencia del 2 de agosto de 2019. Exp. 58305.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección A. Sentencia del 3 de octubre de 2019. Exp. 00186-01(AG).
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección B. Sentencia del 30 de octubre de 2019. Exp. 48538.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección B. Sentencia del 3 de abril de 2020. Exp. 45949.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección A. Sentencia del 13 de agosto de 2020. Exp. 59591.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección B. Sentencia del 5 de octubre de 2020. Exp. 50348.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección B. Sentencia del 20 de noviembre de 2020. Exp. 18001-23-33-000-2013-00216-01(AG).
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección B. Sentencia del 10 de febrero de 2021. Exp. 42820.
- Colombia Consejo de Estado, Subsección C. Sentencia del 26 de mayo de 2021. Exp. 46165.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección A. Sentencia del 22 de octubre de 2021. Exp. 59491.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección B. Sentencia del 18 de noviembre de 2021. Exp. 46388.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección C. Sentencia del 19 de noviembre de 2021, Exp. 45892.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección B. Sentencia del 4 de mayo de 2022. Exp. 53991.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección C. Sentencia del 25 de mayo de 2022. Exp. 53725.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección B. Sentencia del 13 de julio de 2022. Exp. 55366.
- Colombia. Consejo de Estado, Subsección B. Sentencia del 13 de julio de 2022. Exp. 52719.
- Colombia. Corte Constitucional. (28 de abril de 1998). Sentencia T-153/98. [MP. Eduardo Cifuentes Muñoz].
- Colombia. Corte Constitucional. (28 de junio de 2013). Sentencia T-388/13. [MP. María Victoria Calle Correa].

- Colombia. Corte Constitucional. (16 de diciembre de 2015). Sentencia T-762/15. [MP. Gloria Stella Ortiz Delgado].
- Colombia. Corte Constitucional. (31 de marzo de 2022). Sentencia SU-122/22. [MP. Diana Fajardo Rivera, MP. Cristina Pardo Schlesinger, MP. José Fernando Reyes Cuartas].
- Colombia. Corte Constitucional. (24 de marzo de 2022). Sentencia SU-112/22. [MP. Jorge Enrique Ibáñez Najar].
- Constitución Política de Colombia [Const.]. 7 de julio de 1991 (Colombia).
- De Ahumada Ramos, F. J. (2009). *La Responsabilidad Patrimonial Públicas. Elementos estructurales: lesión de derechos y nexos causal entre la lesión y el funcionamiento de los Servicios Públicos* (3.<sup>a</sup> ed.). Aranzadi.
- Gil Botero, E. (2020). *Tratado de responsabilidad extracontractual del Estado*. Tirant lo Blanch.
- Hernández, N. (2018). El fracaso de la resocialización en Colombia. *Revista de derecho*, (49), 1-41. <http://scielo.org.co/pdf/dere/n49/0121-8697-dere-49-2.pdf>
- Hernández, N. y Aranguren, C. (2022). Comentario a la sentencia SU-122 de 2022. Estado de cosas inconstitucional en centros de detención transitoria. *Nuevo Foro Penal*, 18(98), 181-194. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8758755.pdf>
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (23 de marzo de 1976). [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/ccpr\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/ccpr_SP.pdf)
- Quinche Ramírez, M. F. (2018). *El control de convencionalidad* (3.a ed.). Editorial Temis.
- Saavedra Becerra, R. (2018). *De la responsabilidad Patrimonial del Estado* (Tomo II). Ibáñez.
- Salazar, W. J. y Medina, R. H. (2019). Estándares nacionales e internacionales del tratamiento penitenciario y carcelario en Colombia. Un estudio del caso de la cárcel de Neiva (Huila). *Prolegómenos*, 22(43), 79-92. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-182X2019000100079&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-182X2019000100079&script=sci_arttext)
- Santofimio Gamboa, J. (2017). *Tratado de Derecho Administrativo* (Tomo V). Universidad Externado de Colombia.
- Torre de Silva, V. (2013). *Responsabilidad patrimonial de la administración en materia de seguridad ciudadana*. Tirant Lo Blanch.
- Torres, M. A. (2013). La responsabilidad patrimonial de la administración penitenciaria. En T. Quintana López (ed.), *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Estudio General y ámbitos sectoriales*. Tirant Lo Blanch.