



*Radicado: 050012331000201101201 01 (60046)*  
*Demandante: Luz Myriam Cifuentes Gallego y otros*

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

**Magistrado ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**

**Bogotá, D.C., primero (01) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)**

**Radicado número:** 050012331000201101201 01 (60046)  
**Demandantes:** Luz Myriam Cifuentes Gallego y otros  
**Demandado:** Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- y otro  
**Referencia:** Acción de reparación directa

**Tema 1:** Responsabilidad del Estado por muerte de un recluso  
**Subtema 1.1.** Falla en el servicio  
**Subtema 1.2.** Omisión en el deber de protección  
**Subtema 1.3.** Incumplimiento en la adopción de medidas de seguridad

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

---

La Subsección resuelve los recursos de apelación interpuestos por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC- y las llamadas en garantía La Previsora S.A., Allianz Seguros S.A. y QBE Seguros S.A., contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, el 13 de junio de 2017, en la que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

**I. SÍNTESIS**

Audi Stewar Cifuentes Gallego, recluso del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Medellín, fue asesinado con arma de fuego, por dos menores de edad que se encontraban en el Hospital General de Medellín, institución de salud a la que acudió el mencionado interno, escoltado por dos guardias del INPEC, para cumplir con una cita odontológica.

**II. ANTECEDENTES**

**2.1. La demanda**

Pretenden los accionantes que esta jurisdicción profiera sentencia de condena a cargo de la Nación-Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, el Hospital General de Medellín -Luz Castro de Gutiérrez- y La Previsora S.A., compañía de seguros, como responsables de los daños y perjuicios causados con ocasión de la muerte de Audi Stewar Cifuentes Gallego, en hechos acaecidos el 16 de abril de 2009, cuando fue trasladado por guardianes del INPEC desde la cárcel Bellavista de Bello hacia el Hospital General de Medellín para asistir a una cita odontológica donde fue asesinado.

**2.2. Trámite procesal relevante en primera instancia:**



El Tribunal Administrativo de Antioquia, en auto del 28 de julio de 2011, dispuso la **admisión** de la demanda. El auto admisorio fue **notificado** en debida forma<sup>1</sup>.

Transcurrido el término para contestar la demanda, **la Nación –Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-** se opuso a la prosperidad de las pretensiones, por cuanto considera que el INPEC brindó la protección al recluso durante su recorrido hacia el hospital y, además, enfrentó a los agresores, quienes fueron capturados y procesados gracias a la reacción de los guardias. Aseguró que la muerte del recluso ocurrió por un hecho impredecible. Además, señaló que los demandantes no se constituyeron como parte civil en el proceso penal adelantado por el homicidio de Audi Stewar Cifuentes Gallego para reclamar indemnización por los perjuicios sufridos.

La entidad demandada propuso como excepciones: i) la culpa exclusiva de un tercero, por cuanto no existe relación directa entre una conducta omisiva del Estado y la agresión en contra del recluso y, para determinar su responsabilidad es necesario demostrar que la entidad conocía con anterioridad la posibilidad de que se presentara el hecho; ii) la culpa exclusiva de la víctima, debido a que el homicidio pudo obedecer a una retaliación por parte de las víctimas de los delitos que había cometido. Por otra parte, el recluso nunca informó a la entidad sobre amenazas que permitieran prever un posible atentado en su contra durante su asistencia a las citas odontológicas que había atendido en varias ocasiones; iii) caso fortuito, toda vez que la muerte del interno ocurrió por un hecho inesperado. Finalmente, aludió a la ausencia de nexo de causalidad, por cuanto el hecho generador del daño no fue ocasionado por la entidad demandada.

Sobre la cuantificación de los perjuicios, manifestó que fue exagerada y no atiende a la realidad, puesto que no existe registro de visitas de los familiares del recluso a la cárcel, lo que desvirtúa la existencia de una afectación moral y a la vida de relación. Así mismo, sobre el lucro cesante solicitado afirmó que la parte demandante no acreditó la actividad económica desarrollada por el occiso<sup>2</sup>.

Mediante escrito obrante a folio 301 del cuaderno 1, el INPEC formuló llamamiento en garantía a la compañía aseguradora La Previsora S.A., en virtud de la póliza de responsabilidad civil extracontractual constituida para asumir indemnizaciones por muerte o lesiones de los internos<sup>3</sup>.

La compañía aseguradora **La Previsora S.A.** contestó la demanda y manifestó que el INPEC actuó con diligencia y cuidado respecto de las medidas de seguridad para el traslado del recluso al hospital, sin embargo, la conducta de las terceras personas que dieron muerte al interno fue un hecho constitutivo de una causa extraña que superó las obligaciones de la institución, de manera imprevisible e irresistible<sup>4</sup>.

El **Hospital General de Medellín E.S.E** contestó la demanda y propuso como excepciones la caducidad de la acción, el hecho de un tercero y la falta de legitimación en la causa por activa de la demandante que acudió como compañera permanente del occiso. También, alegó el cumplimiento de la obligación de seguridad hospitalaria mediante la presencia de guardias de seguridad en la entrada principal, así como de

<sup>1</sup> Auto admisorio de la demanda y constancias de notificación, f. 203 y 209, c. 1.

<sup>2</sup> Contestación de la demanda, Nación- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, f. 213 A 265, c.

<sup>3</sup> Llamamiento en garantía, f. 301, c. 1.

<sup>4</sup> Escrito de contestación llamada en garantía, f. 318 a 335, c. 1.



dispositivos electrónicos para la detección de armas, por lo que considera que no está configurada ninguna falla en el servicio. Por último, señaló que en la demanda no se encuentran justificados los perjuicios morales y del daño a la vida de relación, pues carecen de sustento probatorio<sup>5</sup>.

El Hospital General de Medellín formuló llamamiento en garantía a la compañía Expertos Seguridad Ltda.<sup>6</sup>, en virtud del contrato de prestación de servicios de vigilancia y seguridad privada suscrito, que se encontraba vigente para la época de los hechos. También Llamó en garantía a la compañía aseguradora La Previsora S.A. con el fin de hacer efectiva la póliza de responsabilidad civil<sup>7</sup>.

El 4 de junio de 2013, el Tribunal Administrativo de Antioquia admitió los llamamientos en garantía, por encontrarlos procedentes<sup>8</sup>.

La compañía aseguradora **Expertos Seguridad Ltda.**, al contestar la demanda y el llamamiento en garantía, propuso como excepción la caducidad de la acción y manifestó que la obligación de seguridad del centro asistencial es de medio y no de resultado. Señaló que el daño fue causado por el hecho de un tercero, por lo que no existe un nexo causal entre este y una omisión en el servicio de seguridad. Concluyó que ni el Hospital General de Medellín ni la empresa aseguradora Expertos Seguridad Ltda. se encuentran legitimados en la causa por pasiva, por cuanto no les es imputable el hecho dañino. Finalmente, indicó que la tasación de los perjuicios en la demanda deviene excesiva<sup>9</sup>.

La Previsora S.A., a su vez, formuló llamamientos en garantía a las compañías aseguradoras Allianz S.A.<sup>10</sup> y QBE Central Seguros S.A.<sup>11</sup> y Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A. como entidades coaseguradoras del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, en la póliza número 1004884, para el caso de Allianz S.A. y QBE Central Seguros S.A. y, del Hospital General de Medellín E.S.E., en el caso de Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A., en la póliza número 1002952<sup>12</sup>.

En auto del 4 de marzo de 2014, el Tribunal Administrativo de Antioquia admitió los llamamientos en garantía a las compañías de seguros Allianz Seguros S.A., QBE Central Seguros S.A., y Mapfre Seguros Generales de Colombia S. A<sup>13</sup>.

La compañía de seguros QBE Central Seguros S.A. contestó el llamamiento en garantía y manifestó que el coaseguro pactado en la póliza número 1004884 tomada por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- con La Previsora S.A., fue pactado por un 24%<sup>14</sup>. Por su parte, la compañía aseguradora Allianz S.A. contestó el llamamiento en garantía, en el que señaló que, según el coaseguro pactado con La Previsora S.A., para la póliza número 1004884, el porcentaje que le corresponde según la distribución pactada fue el 20%<sup>15</sup>.

<sup>5</sup> Escrito de contestación E.S.E. Hospital General de Medellín, f. 348 a 354, c. 1.

<sup>6</sup> Escrito obrante a folio 392, c. 1

<sup>7</sup> Llamamientos en garantía, f. 392 y 398, c. 1.

<sup>8</sup> Auto que admite llamamientos en garantía, f. 479, c. 2.

<sup>9</sup> Escrito de contestación llamada en garantía Expertos Seguridad Ltda., f. 521 a 542, c. 2.

<sup>10</sup> Llamamiento en garantía de La Previsora S.A. a Allianz S.A., f. 543, c. 4.

<sup>11</sup> Llamamiento en garantía de La Previsora S.A. a QBE Central Seguros S.A., f. 674, c. 4.

<sup>12</sup> Llamamiento en garantía de La Previsora S.A. a Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A., f. 808, c. 4.

<sup>13</sup> Auto que admite llamamientos en garantía, f. 543, c. 2.

<sup>14</sup> Contestación llamamiento en garantía QBE Central Seguros S.A., f. 597 a 609, c. 2

<sup>15</sup> Contestación llamamiento, Allianz S.A., f. 649 a 665, c. 2.



La compañía de seguros Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A. contestó el llamamiento en garantía y manifestó que suscribió contrato de coaseguro con La Previsora S.A. para la póliza principal número 1002952, con una participación del 20%, con un valor asegurado de \$200.000.000, para el cual se establecieron los respectivos sublímites<sup>16</sup>.

Vencida la etapa probatoria, se corrió traslado a las partes para que **alegaran de conclusión**<sup>17</sup>. Así lo hicieron el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC, la parte actora, La Previsora S.A., Expertos Seguridad Ltda., Allianz Seguros S.A., QBE Seguros S.A. y Mapfre Seguros Generales de Colombia<sup>18</sup>. El Ministerio Público se pronunció en esta oportunidad procesal y afirmó que la causal excluyente de responsabilidad que consiste en el hecho exclusivo y determinante de un tercero se encuentra debidamente acreditada, pues el hecho dañoso lo cometió un tercero bajo hechos imprevisibles e irresistibles para las entidades demandadas<sup>19</sup>.

### 2.3. La sentencia recurrida

El Tribunal Administrativo de Antioquia encontró demostrado el daño consistente en la muerte de Audi Stewar Cifuentes Gallego como consecuencia de los disparos con arma de fuego que recibió en el Hospital General de Medellín, al cual acudía custodiado por guardias del INPEC a un tratamiento odontológico, debido a su condición de recluso. También, encontró demostrado que Cifuentes Gallego había solicitado traslado del establecimiento carcelario de Bellavista, ya que por su condición de desmovilizado de las AUC temía por su vida.

Luego del análisis de imputación del daño, relevó de responsabilidad al Hospital General de Medellín, por cuanto no le correspondía el deber de cuidado frente al recluso y la parte actora no demostró que la muerte de la víctima hubiera ocurrido como consecuencia de una acción u omisión del hospital demandado.

Ahora bien, frente a la responsabilidad del INPEC, el Tribunal mencionó que el régimen aplicable por daños causados a personas reclusas en establecimientos carcelarios es de carácter objetivo, pues, en virtud de la relación de especial sujeción con los reclusos, el Estado tiene el deber de garantizar su seguridad. Por tanto, al no encontrar demostrada una causa extraña como la culpa exclusiva de la víctima, el Tribunal estableció que el INPEC deberá responder administrativa y patrimonialmente por la muerte del recluso.

<sup>16</sup> Indicó que los mencionados sublímites se establecieron así:

*“Responsabilidad Civil Patronal \$100.000.000*

*Gastos médicos y Hospitalarios \$20.000.000*

*Responsabilidad Civil parqueaderos \$30.000.000*

*Responsabilidad Civil Contratistas y subcontratistas \$40.000.000*

*Responsabilidad Civil Vehículos Propios y no propios \$40.000.000*

*Teniendo en cuenta los sustentos fácticos de la demanda, es claro que la parte actora sustenta la responsabilidad del Hospital General de Medellín en una falta o falla en el servicio de seguridad dentro del Hospital. Como el Hospital tenía contratado el servicio de vigilancia privada con la empresa Expertos Seguridad Ltda., es evidente que nos encontramos frente a una responsabilidad de un contratista, la compañía MAPFRE COLOMBIA VIDA SEGUROS S.A. sólo está llamada a responder en este evento hasta por la suma de \$40.000.000 como claramente se pactó en las condiciones de la póliza suscrita”.*

<sup>17</sup> Auto de traslado, f. 869, c. 3.

<sup>18</sup> Alegatos de conclusión en primera instancia, f. 870 a 1030, c. 3.

<sup>19</sup> Concepto del Ministerio Público en primera instancia, f. 1031 a 1036, c. 3.



En cuanto a la causal eximente de responsabilidad por el hecho de un tercero, el Tribunal señaló que la causa determinante del daño fue la no concreción del traslado del interno a otro centro de reclusión que le ofreciera mejores condiciones de seguridad, por lo que no es posible atribuirle la causa exclusiva del daño a la acción de quienes dispararon en contra del recluso.

Respecto de los llamamientos en garantía, el *a quo* estableció que el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- podrá solicitar el reembolso de lo pagado en razón de esta condena a la compañía aseguradora La Previsora S.A. y a las coaseguradoras QBE Central de Seguros y Allianz Seguros S.A. únicamente hasta el límite y porcentaje del valor asegurado pactado en la póliza.

El Tribunal reconoció la suma equivalente a 100 SMLMV a favor de la hija del occiso y 50 SMLMV a favor de sus hermanos, como indemnización de los perjuicios morales, la cual fue negada a Eliana María Montoya, quien acudió como compañera permanente, debido a que no se encontró demostrada su afectación. También se negó la indemnización solicitada por daño a la vida de relación.

## 2.4. Los recursos

2.4.1. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- sustentó su recurso de apelación y solicitó la revocación de la sentencia de primera instancia y, que se nieguen las pretensiones, con fundamento en los siguientes cargos<sup>20</sup>:

2.4.1.1. El INPEC no cuenta con legitimación en la causa por pasiva, por cuanto la entidad directamente llamada a responder es el Hospital General de Medellín. No era previsible para los guardias del INPEC que dos menores de edad con ropa escolar portaran armas de fuego, a pesar de los guardas de seguridad y los arcos detectores de metales del hospital. Por tanto, la falla en la prestación del servicio de seguridad le es imputable al centro de salud, por cuanto permitió que al interior de sus instalaciones unos niños entraran armados.

2.4.1.2. El hecho dañoso fue ocasionado por un tercero, lo que en conjunto con la falla de seguridad del hospital se convirtió en un hecho imprevisible, irresistible y externo al servicio penitenciario.

2.4.1.3. El recluso no contaba con un esquema de seguridad mayor, debido a que la cuantía de su pena y el tiempo redimido no lo ameritaba. Además, las amenazas que Audi Stewar Cifuentes manifestó que existían en su contra, son un argumento común usada por los reclusos para obtener beneficios.

2.4.1.4. No obra en el expediente la prueba de parentesco de Julio Jairo Cifuentes Gallego con el occiso. Además, no se debe aplicar la presunción del perjuicio moral en cabeza de los demandantes, puesto que en el proceso se demostró que estos no tenían interés en su familiar mientras estuvo privado de la libertad.

2.4.1.5. Está acreditada la falla en el servicio en cabeza del Hospital General de Medellín, puesto que, a pesar de contar con arcos detectores de metales en la puerta principal, se puede observar en video cómo ingresaron los menores

<sup>20</sup> Recurso de apelación INPEC, f. 1126 a 1130, c. ppal.



armados, lo que constituye una falla en el sistema de vigilancia que se configuró como la causa adecuada del hecho dañoso.

2.4.1.6. No era esperable en el curso normal de los acontecimientos, conforme a las reglas de la experiencia que unos niños estuvieran armados en el segundo piso de un hospital.

2.4.2. La compañía de seguros La Previsora S.A. presentó su recurso de apelación y solicitó revocación de la sentencia y se nieguen las pretensiones, con fundamento en los siguientes cargos<sup>21</sup>:

2.4.2.1. Es equivocada la afirmación que hizo el *a quo* respecto a que el traslado del interno a otro centro de reclusión le hubiera ofrecido más garantías de seguridad, puesto que esto contraría lo establecido en la Ley 65 de 1993, artículo 77, referente a la excepcionalidad de los traslados de los reclusos, pues el Instituto no tiene la facultad discrecional para trasladar internos condenados.

2.4.2.2. Está demostrado, tal como lo afirmó el Tribunal, que el operativo de seguridad y de traslado que se implementó fue el adecuado para las circunstancias previstas por el INPEC, pues se tomaron medidas acordes con el riesgo al cual podía estar expuesto el recluso.

2.4.2.3. El *a quo* no tuvo en cuenta que el régimen objetivo de imputación, aplicable para daños sufridos al interior de la cárcel, no se ajusta al presente caso, puesto que los hechos ocurrieron por fuera del penal, lo que rompe cualquier nexo causal entre la conducta del INPEC y el daño causado.

2.4.2.4. La obligación de brindar seguridad al recluso por fuera del centro de reclusión es de medio y no de resultado. Esto, por cuanto en el escenario en el que ocurrieron los hechos, el INPEC no tenía la posibilidad de ejercer el control total sobre los diferentes actores que intervienen en ese espacio, como sí ocurre al interior del centro de reclusión.

2.4.2.5. El hecho de no trasladar a un interno a otro centro de reclusión no es causa suficiente de su muerte, pues en el plenario se encuentra acreditado que el daño ocurrió como consecuencia de un hecho imprevisible, irresistible y jurídicamente ajeno al INPEC.

2.4.2.6. Sobre el régimen de responsabilidad aplicado por el Tribunal, afirmó: *“En nuestra perspectiva, este caso debió analizarse bajo la lupa de la falla del servicio, la cual anticipamos no operó, pues lejos de configurarse una responsabilidad patrimonial del INPEC, está probada la diligencia y cuidado que, para el caso en concreto, tuvo dicho organismo respecto de la remisión del recluso a la E.S.E. Hospital General de Medellín, ya que no puede pretenderse bajo ningún entendido que el INPEC pusiera a disposición del señor Cifuentes un esquema de seguridad distinto al que se implementó, en la medida en que el dispuesto era el adecuado, necesario, razonable y acostumbrado para un traslado de un recluso al cumplimiento de una cita odontológica”*.

<sup>21</sup> Recurso de apelación La Previsora S.A., f. 1131 a 1149, c. ppal.



2.4.2.7. En la póliza vinculada con el llamamiento en garantía existe un coaseguro con las aseguradoras QBE Seguros S.A. y Allianz Seguros, por el 24% y 20% respectivamente.

2.4.3. La compañía Allianz Seguros S.A. presentó su recurso de apelación, en el que expuso los siguientes argumentos<sup>22</sup>:

2.4.3.1. Existe un error en la sentencia de primera instancia, en cuanto no dio aplicación a la causa extraña en su modalidad de hecho exclusivo de un tercero, para efectos de exonerar al INPEC de la responsabilidad por la muerte del recluso que fue causada por los menores de edad que le dispararon.

2.4.3.2. La conducta del INPEC, consistente en haber remitido al recluso a una cita de odontología que hacía parte de un tratamiento que venía recibiendo, no puede catalogarse como una falla del servicio, como tampoco constituye una falla no haber dado traslado al recluso a un centro carcelario en otra ciudad por razones de amenazas, en la medida en que no hay manera de concluir que de haberse trasladado, se hubiera evitado un atentado contra su vida, por tanto *“sostener que el simple hecho de no verificarse el traslado del recluso, es una desatención al deber de custodia [por parte del INPEC] es una simple conjetura del Tribunal, pues es claro que sí existía custodia y seguridad del mismo, al estar acompañado de personal idóneo y calificado para el momento que se dieron los hechos, que de paso sea decirlo, se muestran como imprevisibles (...)”*.

2.4.3.3. La presencia de dos funcionarios del INPEC, debidamente armados y con apoyo logístico para el desplazamiento hacia el hospital era la medida esperable para este tipo de casos bajo un criterio de razonabilidad. *“A pesar de las amenazas (que no fueron constatadas o confirmadas), la presencia de dos agentes del INPEC era un mecanismo suficiente para resistir el riesgo que, en un criterio de razonabilidad, podría establecer la amenaza referida. Al no existir antecedentes de atentados, o una continua y verificable amenaza contra la vida”*.

2.4.3.4. Aunque los guardianes del INPEC iban escoltando desde muy cerca al recluso, era imposible predecir una agresión armada como la que ocurrió, pues estaba *“prediseñada por sus autores de tal forma que los menores encargados de disparar el arma se encontrarán al interior del hospital previo al ingreso del señor Cifuentes (...) de tal forma que aquellos pudiesen arremeter contra él estando muy cerca y sin alertar a quienes lo escoltaban”*.

2.4.3.5. La obligación entre coaseguradoras no es solidaria, por lo que, aun cuando se profiera una condena en contra de La Previsora S.A., dicha condena no puede extenderse a las demás coaseguradoras. Por tanto, como la única aseguradora llamada en garantía por el INPEC fue La Previsora S.A., esta es la única que debe reembolsar una eventual condena.

2.4.3.6. Se equivocó el Tribunal al no *“conceder la prescripción”*, pues esta es clara, teniendo en cuenta que la audiencia de conciliación extrajudicial fue llevada a cabo el 22 de junio de 2011 y la notificación a Allianz S.A. se realizó el 15 de julio de 2014, cuando ya habían transcurrido los dos años que el

<sup>22</sup> Recurso de apelación Allianz S.A., f. 1150 a 1153, c. ppal.



artículo 1081 del Código de Comercio consagra para que opere la prescripción ordinaria.

2.4.4. La compañía QBE Seguros S.A. presentó recurso de apelación, en el que expuso los siguientes argumentos<sup>23</sup>:

2.4.4.1. No existe nexo de causalidad entre el actuar de los funcionarios del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- y la muerte del recluso, debido a la imposibilidad e irresistibilidad que acarrearía para ellos un ataque de tal naturaleza, teniendo en cuenta que el lugar donde se encontraban no es de aquellos que requiera una especial protección para el recluso.

2.4.4.2. La causa determinante del daño fue la insuficiencia en el esquema de seguridad de la E.S.E Hospital General de Medellín para evitar el ingreso de armas de fuego a sus instalaciones.

2.4.4.3. El Estado asume una posición de garante en casos de lesiones o muertes de reclusos dentro del establecimiento carcelario, en tanto el daño es causado por otras personas privadas de la libertad, sin embargo, en el presente caso, la muerte del recluso fue causada por dos personas externas, por fuera del centro penitenciario, lo cual cambia las obligaciones de custodia y vigilancia que tenía el INPEC para esa circunstancia.

2.4.2.4. No todos los hermanos del causante son merecedores de indemnización, por lo que es necesaria una reducción del monto de la condena.

2.4.2.5. La Póliza suscrita no contiene ningún amparo referente a lesiones o muerte de los reclusos, pues no fue constituida con ese fin, por lo que QBE Seguros S.A. no está llamada a reembolsar una eventual condena.

## 2.5. Conciliación

Según lo prescrito en el artículo 70 de la Ley 1395 de 2010<sup>24</sup>, el Tribunal Administrativo de Antioquia convocó a las partes a audiencia de conciliación<sup>25</sup>, la cual fue evacuada el 18 de agosto de 2017<sup>26</sup>, y se declaró fallida por falta de ánimo conciliatorio entre las partes. En consecuencia, el Tribunal **concedió los recursos de apelación** interpuestos por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, y por las llamadas en garantía La Previsora S.A., Allianz Seguros S.A. y QBE Seguros S.A., en contra de la sentencia de primera instancia.

## 2.6. Trámite relevante en segunda instancia

Esta Corporación, en auto del 23 de octubre de 2017<sup>27</sup>, **admitió los recursos de apelación** interpuestos por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC, La

<sup>23</sup> Recurso de apelación QBE Seguros S.A., f. 1154 a 1160, c. ppal.

<sup>24</sup> "Artículo 70. Adiciónese un cuarto inciso al artículo 43 de la Ley 640 de 2001, cuyo texto será el siguiente: || En materia de lo contencioso administrativo, cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio y contra el mismo se interponga el recurso de apelación, el juez o magistrado deberá citar a audiencia de conciliación, que deberá celebrarse antes de resolver sobre la concesión del recurso. La asistencia a esta audiencia será obligatoria. || PARÁGRAFO: Si el apelante no asiste a la audiencia, se declarará desierto el recurso".

<sup>25</sup> Esto, a través de auto del 31 de julio de 2017, que obra a folio 1162 del c. ppal.

<sup>26</sup> Acta de audiencia de conciliación, f. 1176, c.ppal.

<sup>27</sup> Auto que admite recurso de apelación, f. 1181 c. ppal.



Previsora S.A., Allianz Seguros S.A. y QBE Seguros S.A., contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, el 13 de junio de 2017.

Por auto del 7 de diciembre de 2017<sup>28</sup>, se corrió traslado a las partes, para que presentaran **alegatos de conclusión**, y al Ministerio Público, para que rindiera **concepto de fondo**. Las compañías aseguradoras Expertos Seguridad Ltda.<sup>29</sup>, Allianz Seguros S.A.<sup>30</sup>, La Previsora S.A.<sup>31</sup>, QBE Seguros S.A.<sup>32</sup>, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-<sup>33</sup>, la E.S.E. Hospital General de Medellín<sup>34</sup> y la parte actora<sup>35</sup> presentaron sus alegatos de conclusión, en los que reiteraron la postura que expresaron a lo largo del proceso. El Ministerio Público rindió su concepto en el que manifestó que la sentencia apelada debería ser revocada, para denegar las pretensiones de la demanda, por cuanto el daño resulta imputable a la propia víctima, lo que constituye una causal eximente de responsabilidad<sup>36</sup>.

Mediante auto de 9 de julio de 2019, el despacho declaró fundado el impedimento manifestado por el magistrado Nicolás Yepes Corrales para conocer el presente asunto, por estar inmerso en la causal que dispone el numeral 12 del artículo 141 del CGP<sup>37</sup>.

### III. PROBLEMA JURÍDICO

3.1. De acuerdo con el artículo 320 del Código General del Proceso (“CGP”) — aplicable en esta instancia conforme al artículo 40 de la Ley 153 de 1887<sup>38-39</sup>— el *“recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión”*. En razón a ello, la competencia funcional de la Sala, como juzgador de segunda instancia, se limita a *“pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley”*, como lo establece el artículo 328 del CGP. Sin embargo, como la misma norma lo establece, *“cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones”*.

Al punto, recuerda la Sala que, de acuerdo con la jurisprudencia unificada de esta Sección, el juzgador tiene la potestad de *“pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para proferir una decisión de mérito, tales*

<sup>28</sup> Auto de traslado, f. 1184, c. ppal.

<sup>29</sup> Alegatos Expertos Seguridad, f. 1185 a 1213, c. ppal.

<sup>30</sup> Alegatos Allianz Seguros S.A., f. 1214 a 1222, c. ppal.

<sup>31</sup> Alegatos La Previsora S.A., f. 1223 a 1228, c. ppal.

<sup>32</sup> Alegatos QBE Seguros S.A., f. 1238 a 1245, c. ppal.

<sup>33</sup> Alegatos INPEC, f. 1129 a 1232, c. ppal.

<sup>34</sup> Alegatos E.S.E. Hospital General de Medellín, f. 1250 a 1252, c. ppal.

<sup>35</sup> Alegatos parte demandante, f. 1246 a 1248, c. ppal.

<sup>36</sup> Concepto del Ministerio Público, f. 1257 a 1281, c. ppal.

<sup>37</sup> Auto del 9 de julio de 2019, f. 1307, c. ppal.

<sup>38</sup> “Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. || Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones. [...]” (subrayado fuera del texto original).

<sup>39</sup> Cfr. CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto de unificación del 25 de junio de 2014, rad. núm. 25000-23-36-000-2012-00395-01(IJ).



como la caducidad, la falta de legitimación en la causa y la indebida escogencia de la acción, aunque no hubieran sido propuestos por el apelante como fundamentos de su inconformidad con la providencia censurada”<sup>40</sup>.

3.2. En este orden de ideas, de acuerdo con los cargos de la apelación, es preciso resolver el siguiente problema jurídico:

¿Son patrimonialmente responsables el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC- y/o la E.S.E. Hospital General de Medellín, por el daño consistente en la muerte de Audi Stewar Cifuentes Gallego, ocurrida como consecuencia de un ataque armado perpetrado en su contra, mientras era custodiado por guardias del INPEC para asistir a una cita odontológica en su calidad de recluso?

En caso de que se responda afirmativamente este problema, la Sala abordará estos otros problemas jurídicos:

¿Deben responder las coaseguradoras por los seguros que haya contraído la Previsora S.A. con el INPEC y el Hospital General de Medellín E.S.E.?

¿Debe responder por el daño la empresa llamada en garantía contratada por el Hospital General de Medellín E.S.E. para la prestación del servicio de vigilancia y seguridad privada, Expertos Seguridad Ltda.?

¿Demostraron todos los demandantes el perjuicio que les fue otorgado en la primera instancia?

## IV. CONSIDERACIONES

### 4.1. Sobre los presupuestos de la sentencia de mérito

4.1.1. La Sala procede a resolver el problema atinente al fondo de la controversia, habida consideración de la **competencia** que le asiste para ello, por tratarse del recurso de apelación presentado en contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia en un proceso con vocación de doble instancia<sup>41</sup> y al **oportuno** ejercicio que del medio de control hizo la parte demandante, ya que presentó su demanda dentro de los dos (2) años previstos en el artículo 136.8 del CCA<sup>42</sup>, por cuanto la muerte de Audi Stewar Cifuentes Gallego ocurrió el 16 de abril de 2009<sup>43</sup>; la solicitud de conciliación extrajudicial interrumpió el término de caducidad el 13 de abril de 2011 y se reanudó el 22 de junio de 2011, cuando se declaró fallida

<sup>40</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, sentencia de unificación del 6 de abril de 2018, exp. 46005.

<sup>41</sup> La cuantía estimada en la demanda (\$642.720.000) supera el monto establecido en el artículo 132 del C.C.A., para que un proceso adelantado en acción de reparación directa fuera considerado como de doble instancia ante esta Corporación, -500 smlmv- considerados al momento de presentación de la demanda-, que para el 2011 (\$535.600) ascendía a \$267.800.000.

<sup>42</sup> Conforme a la jurisprudencia de esta Corporación en los eventos en los que se pretende la indemnización de los perjuicios derivados de la privación injusta de la libertad, el término de caducidad de dos años previsto en el artículo 136-8 del Código Contencioso Administrativo inicia a partir del día siguiente a la fecha de ejecutoria de la decisión penal absolutoria, de la que cesó el procedimiento o de la que declaró la preclusión de la investigación penal, pues solo a partir de ese momento el sindicado puede inferir la existencia de un daño antijurídico. (Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias de unificación de 15 de agosto de 2018 y 18 de julio de 2019, expedientes 46947 y 44572, respectivamente. En igual sentido, Sección Tercera, auto de 19 de julio de 2010, expediente 37410).

<sup>43</sup> Registro Civil de Defunción, f. 180, c. 1.



la diligencia de conciliación extrajudicial<sup>44</sup>; y la demanda se presentó el 23 de junio de 2011, cuando aún no había vencido el término de caducidad de la acción.

4.1.2. La presente decisión tendrá tal alcance respecto de los siguientes demandantes que la Sala encuentra legitimados en la causa **por activa**: Luz Miriam Cifuentes Gallego, Álvaro de Jesús Cifuentes Gallego, Alba Lucía Cifuentes Gallego, María Gabriela Cifuentes Gallego, Luz Marina Cifuentes Gallego, Luis Eduardo Cifuentes Gallego, María Aidé Cifuentes Gallego y Sintia Verónica Cifuentes Montoya. Esto, por cuanto acreditaron ser los hermanos e hija del occiso<sup>45</sup>.

El Tribunal negó el reconocimiento de perjuicios a favor de la demandante Eliana María Montoya, quien acudió al proceso en calidad de compañera permanente del occiso, por cuanto no encontró acreditada tal calidad. Esta decisión no fue objeto de apelación, por lo que la Sala no se pronunciará al respecto.

En cuanto al demandante Julio Jairo Cifuentes Gallego, advierte la Sala que no obra en el expediente su registro civil de nacimiento, por lo que, al no estar acreditado su parentesco con el occiso, carece de legitimación en la causa por activa.

En lo que atañe al extremo **pasivo** de la litis, la Sala encuentra legitimadas en la causa a los entes demandados Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC<sup>46</sup> y Hospital General de Medellín E.S.E., por ser los organismos a los que la parte actora les atribuye la omisión en el cumplimiento de sus funciones de seguridad, lo que dio lugar a los hechos que provocaron la muerte de Audi Stewar Cifuentes Gallego.

La compañía de seguros La Previsora S.A. se encuentra legitimada en la causa por pasiva, en virtud de la póliza de responsabilidad civil extracontractual número 1004884, tomada por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, y cuya vigencia se extendió del 28 de julio de 2008 al 22 de julio de 2009, rango dentro del cual ocurrió la muerte del recluso. La Previsora S.A. suscribió contrato de coaseguro con las empresas aseguradoras Allianz S.A. y QBE Seguros, por lo que las llamó en garantía al presente proceso.

Así mismo, el Hospital General de Medellín suscribió póliza de responsabilidad civil extracontractual número 1002952 con la compañía de seguros La Previsora S.A., que a su vez suscribió contrato de coaseguro con Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A. por lo que acudió como llamada en garantía.

<sup>44</sup> Constancia de trámite de conciliación extrajudicial, Procuraduría 112 Administrativa, f. 192, c. 1.

<sup>45</sup> Registro civil de nacimiento de Audi Stewar Cifuentes Gallego, indicativo serial 700429, documento que da cuenta de que su madre es Gabriela de Jesús Gallego y su padre, Luis María Cifuentes Cano, f. 179, c. 1; Registro civil de nacimiento de Luz Miriam Cifuentes Gallego, indicativo serial 660819, documento que da cuenta de que sus padres son los mismos que los del occiso, f. 181, c. 1; Registro civil de nacimiento de Álvaro de Jesús Cifuentes Gallego, acta n. 479, documento que da cuenta de que su madre es Gabriela de Jesús Gallego, f. 182, c. 1; Registro civil de nacimiento de Alba Lucía Cifuentes Gallego, indicativo serial 680327, documento que da cuenta de que su madre es Gabriela de Jesús Gallego y su padre, Luis María Cifuentes Cano, f. 183, c. 1; Registro civil de nacimiento de María Gabriela Cifuentes Gallego, sin indicativo serial, documento que da cuenta de que su madre es Gabriela de Jesús Gallego y su padre, Luis María Cifuentes Cano, f. 184, c. 1; Registro civil de nacimiento de Luz Marina Cifuentes Gallego, indicativo serial 591129, documento que da cuenta de que su madre es Gabriela de Jesús Gallego, f. 185, c. 1; Certificado notarial de nacimiento de Luis Eduardo Cifuentes Gallego, sin indicativo serial, documento que da cuenta de que su madre es Gabriela de Jesús Gallego y su padre, Luis María Cifuentes Cano, f. 186, c. 1; Registro civil de nacimiento de María Aidé Cifuentes Gallego, sin indicativo serial, documento que da cuenta de que su madre es Gabriela de Jesús Gallego, f. 187, c. 1; Registro civil de nacimiento de Sintia Verónica Cifuentes Montoya, indicativo serial 911122, documento que da cuenta de que su madre es Eliana María Montoya Aguilar y su padre, Audi Stewar Cifuentes Gallego, f. 189, c. 1.

<sup>46</sup> La Ley 65 de 1993, en su artículo 31, disponía que la vigilancia externa de los reclusos, cuando no exista Fuerza Pública para este fin, la asumirá el Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional del INPEC.



La Sala encuentra legitimada en la causa por pasiva a la empresa **Expertos Seguridad Ltda.**, llamada en garantía por el Hospital General de Medellín E.S.E., en virtud del contrato para la prestación de servicios de seguridad suscrito y vigente para la época de los hechos<sup>47</sup>. También, deja establecido que, tratándose de personas que se rigen por el derecho privado y que son congregadas en el contencioso a través del **fuero de atracción**, deberá tenerse en cuenta su condición de particulares, pero, únicamente para el análisis sobre la atribución de responsabilidad; es decir, para que el juicio de imputación que sobre ellas recaiga se analice bajo el estatuto civil<sup>48</sup>, conforme a las reglas que se disponen, entre otros, en los artículos 2341<sup>49</sup>, 2356<sup>50</sup> y 2359<sup>51</sup> del Código Civil, no así, para los demás aspectos procesales que siguen su curso a través de las normas que regulan el trámite contencioso administrativo.

## 4.2. Sobre la declaración de responsabilidad deprecada

4.2.1. El artículo 90 de la Constitución Política de Colombia establece que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos causados por la acción u omisión de las autoridades públicas. Así, para que se configure la responsabilidad patrimonial del Estado, deben concurrir dos (2) presupuestos: (i) un daño antijurídico y (ii) su imputación al Estado por la acción u omisión de autoridades públicas.

En el presente caso, la parte demandante alude que la muerte del recluso Audi Stewar Cifuentes como consecuencia de los disparos que le fueron propinados en el Hospital General de Medellín, cuando se disponía a ingresar a una cita odontológica, ocurrió debido a la falla en el cumplimiento de los deberes de seguridad y vigilancia prestados por parte de los guardianes del INPEC, institución que tiene a su cargo devolver a los reclusos a la sociedad en las mismas condiciones en las que ingresan al penal. Además, señaló que el INPEC no atendió la solicitud de traslado elevada por el recluso por las fundadas sospechas de que su vida corría peligro, por lo que el órgano demandado *“omitió brindarle una mayor y mejor protección durante su traslado a una cita odontológica (...)”*. Sobre la responsabilidad del Hospital General de Medellín señaló que esta institución incumplió con su deber de seguridad, puesto que permitió el ingreso de dos personas armadas.

En relación con esos cargos, el Tribunal Administrativo de Antioquia eximió de responsabilidad al Hospital General de Medellín, bajo el entendido que no le correspondía el deber de cuidado frente al recluso y, le imputó responsabilidad al

<sup>47</sup> Contrato de prestación de servicios de vigilancia y seguridad privada, Expertos Seguridad, f. 287 a 290, c. 1.

<sup>48</sup> Al punto, ver, entre otros: 1) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 13 de agosto de 2021. Radicación No. 85001-23-33-000-2014-00159-03 (60078); 2) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 5 de diciembre de 2016. No. Interno. 38806; 3) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 30 de noviembre de 2017. No. Interno. 44760.

<sup>49</sup> Código Civil. “Artículo 2341. El que ha cometido un delito o culpa, que ha inferido daño a otro, es obligado a la indemnización, sin perjuicio de la pena principal que la ley imponga por la culpa o el delito cometido”.

<sup>50</sup> Código Civil. “Artículo 2356. Por regla general todo daño que pueda imputarse a malicia o negligencia de otra persona, debe ser reparado por ésta.

Son especialmente obligados a esta reparación:

1. El que dispara imprudentemente una arma de fuego.
2. El que remueve las losas de una acequia o cañería, o las descubre en calle o camino, sin las precauciones necesarias para que no caigan los que por allí transiten de día o de noche.
3. El que, obligado a la construcción o reparación de un acueducto o fuente, que atraviesa un camino, lo tiene en estado de causar daño a los que transitan por el camino”.

<sup>51</sup> Código Civil. “Artículo 2359. Por regla general, se concede acción en todos los casos de daño contingente, que por imprudencia o negligencia de alguno amenace a personas indeterminadas; pero si el daño amenazare solamente a personas determinadas, sólo alguna de éstas podrá intentar la acción”.



INPEC, en aplicación de un régimen objetivo, debido a la relación de especial sujeción con el recluso, a quien tenía el deber de brindarle seguridad. Más adelante, el Tribunal señaló que la causa del daño obedeció a la desatención, por parte del INPEC, de la solicitud de traslado a otro centro carcelario elevada por el recluso.

En el recurso de alzada, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario alegó que la responsabilidad recae en el Hospital General de Medellín, por una falla en el servicio de seguridad que permitió el ingreso de armas; que el daño fue ocasionado por un tercero, en lo que se constituyó como un hecho imprevisible e irresistible y, además; que el esquema de seguridad con el que contaba el recluso era el regularmente usado para ese tipo de traslados.

Las compañías aseguradoras La Previsora S.A., Allianz Seguros S.A., y QBE Seguros S.A., en sus recursos de apelación manifestaron que la falta de traslado del interno a otro centro carcelario no fue la causa del daño; que los hechos no ocurrieron al interior del penal, por lo que la responsabilidad no es de carácter objetivo; y que el INPEC no incurrió en ninguna falla del servicio que permita imputarle el daño.

La Sala, con el fin de dar respuesta a los planteamientos formulados, procederá a valorar las pruebas allegadas al expediente, en tanto fueron susceptibles de contradicción por las partes<sup>52</sup>. Así, encuentra debidamente demostrado que Audi Stewar Cifuentes falleció el 16 de abril de 2009<sup>53</sup>, como consecuencia de los disparos que le fueron propinados en el Hospital General de Medellín, cuando se dirigía a una cita odontológica<sup>54</sup>.

Según oficio suscrito por el Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad de Girón (Santander), Audi Stewar Cifuentes estuvo allí recluido desde el 21 de mayo de 2005, hasta el 13 de enero de 2008, cuando fue trasladado hacia el Establecimiento Carcelario de Mediana Seguridad de Medellín<sup>55</sup>.

De acuerdo con el documento denominado “Detalle de Situación Jurídica”, expedido por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, Audi Stewar Cifuentes ingresó al Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Medellín, el 14 de enero de 2008, por sentencia condenatoria de primera instancia en estado de apelación, proferida el 30 de mayo de 2007, en la que se le impuso una pena de 10 años de prisión, por el delito de secuestro extorsivo<sup>56</sup>.

El 29 de enero y el 4 de febrero de 2008, Audi Stewar Cifuentes Gallego presentó derechos de petición en los que solicitó el traslado del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Medellín aduciendo que su vida corría peligro, como se transcribe a continuación:

*“[S]oy un interno que a la fecha llevo 15 años físicos de prisión y soy ex integrante de las ya desmovilizadas A.U.C. El cual llegué hace 20 días del penal de Alta y Mediana S. de Girón Santander.*

<sup>52</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de unificación del 28 de agosto de 2013, expediente rad. núm.: 05001-23-31-000-1996-00659-01(25022).

<sup>53</sup> Registro Civil de Defunción, f. 180, c. 1. Informe Pericial de Necropsia, f. 700, c. 2.

<sup>54</sup> Informe de Novedad, INPEC, f. 795, c. 2. Formato único de noticia criminal, f. 777, c. 2. Informe muerte de interno, f. 796, C. 2.

<sup>55</sup> Oficio suscrito por el director del Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad de Girón (Santander), f. 738, c. 2.

<sup>56</sup> Detalle de situación jurídica, INPEC, f. 365, c. 1.



*Doctora Laura mi petición tiene como fin solicitarle mi traslado de este penal porque tengo problemas muy delicados que me pueden causar la misma muerte. Lo ago (sic) ya que estimo mi vida, y no quiero ser un problema para este penal (...).*

*Hace 15 años salí de este mismo penal por motivos de seguridad como lo puede verificar en mi cartilla biográfica; yo nunca solicité ser trasladado para Medellín. Yo solicité mi traslado para la penitenciaría central de la picota en Bogotá o para Ibagué Tolima o para el penal de Girardot y lastimosamente me trajeron para este penal. Yo le ruego me colabore con esta mi petición ya que no me siento seguro en este penal (...)<sup>57</sup>.*

El 7 de febrero de 2008, el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Medellín respondió la solicitud de traslado de la siguiente forma: *“debe usted acercarse en compañía del comandante de su pabellón para que rinda una declaración juramentada e informar este hecho en la oficina de investigaciones internas y el Comando de Vigilancia del Establecimiento para que allí sea oído y se hagan las respectivas averiguaciones dejando las constancias del caso y adopten las medidas respectivas encaminadas a solucionar o determinar los factores que generan este problema y así dar trámite ante la Dirección Regional Noroeste INPEC, para el respectivo estudio a su solicitud de traslado (...)<sup>58</sup>.*

El 13 de febrero de 2008, se reunió el Consejo de Seguridad del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Medellín<sup>59</sup> con el fin de estudiar el caso del interno Cifuentes Gallego para proponer a la Dirección Regional y/o General el traslado del interno a otro establecimiento. En el acta de la reunión se anotó que el recluso, en su declaración jurada señaló que: *“[d]esistió y renunció a los beneficios de Justicia y Paz como exintegrante de las AUC situación dada por su proximidad a la libertad y no entiende por qué razón de su traslado, pues él había solicitado convivencia en otros establecimientos menos para el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Medellín. Manifiesta el interno que en la cartilla Biográfica debe reposar los motivos que los llevaron a convivir en otro establecimiento carcelario fuera de su tierra natal”.*

En consecuencia, el Consejo de Seguridad manifestó y dejó consignada en el acta su consideración sobre la pertinencia de solicitar a la *“Dirección Noroeste y/o Dirección General del INPEC”*, el traslado del interno *“previo trámite, a otro centro carcelario que ofrezca mejores garantías de seguridad del citado interno en aras de proteger su vida (...)*”. Por tanto, se anotó como *“Compromisos: Tramitar el traslado de establecimiento del interno CIFUENTES GALLEGO AUDI STEWAR”.*

El 7 de abril de 2008, la Dirección Regional Noroeste INPEC envió memorando al Director General del INPEC, en el que relacionó las solicitudes de traslado del director del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Medellín, entre las que se encuentra la de Audi Stewar Cifuentes<sup>60</sup>.

El 11 de septiembre de 2008, el Grupo de Asuntos Penitenciarios de la Dirección General del INPEC emitió memorando dirigido al director del Establecimiento

<sup>57</sup> Manuscrito suscrito por el recluso Audi Stewar Cifuentes, f. 750, c. 2.

<sup>58</sup> Respuesta a solicitud de traslado, INPEC, f. 751, c. 2.

<sup>59</sup> Acta Consejo de Seguridad N. 007, Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Medellín, f. 752, c. 2.

<sup>60</sup> Memorando, 7 de abril de 2008, INPEC, f. 754, c. 2.



Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Medellín en el que manifestó lo siguiente:

*“Atendiendo su petición hecha el 23 de enero de 2008 a través del cual solicita no sea trasladado al Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Medellín con nuestro acostumbrado respeto le hago saber que el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, no le puede garantizar la permanencia en ningún establecimiento en virtud a la facultad discrecional con que cuenta el Instituto de efectuar el traslado de internos CONDENADOS en ejercicio razonable de la misión administrativa que le compete, pues la misma obedece a diferentes factores, entre ellos, el deber que tiene de garantizar la seguridad y orden en los Establecimientos así como la seguridad y bienestar de los reclusos”<sup>61</sup>.*

El Hospital General de Medellín, junto con la contestación de la demanda, aportó copia de la historia clínica del recluso en la que se puede apreciar que su primera consulta fue el 12 de junio de 2008, por un dolor de rodilla con evolución de un año. Posteriormente acudió, el 27 de noviembre de 2008, por una periodontitis apical crónica, por la que siguió siendo atendido, el 30 de diciembre de 2008, el 13 de enero de 2009, el 20 de enero de 2009, el 3 de febrero de 2009, el 6 de febrero de 2009, el 9 de febrero de 2009, el 16 de febrero de 2009, el 17 de febrero de 2009, el 5 de marzo de 2009, y el 16 de marzo de 2009, tiempo durante el cual se le realizó un tratamiento de endodoncia<sup>62</sup>.

El 16 de abril de 2009, Audi Stewar Cifuentes acudió al Hospital General de Medellín, para atender una cita de control odontológico a las 9:30 a.m. Obra en el expediente la boleta médica de remisión expedida por la Sección de Sanidad del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Medellín con registro de salida a las 9:00 a.m. del 16 de abril de 2009. Así mismo, reposa el formato del Sistema Integral de Referencia y Contrarreferencia del INPEC, en el que se anotó la fecha y hora de la remisión y, como servicio solicitado: *“rehabilitación periodoncia”*, anamnesis: *“paciente requiere coronas y periodoncia”*, y el formato del Hospital General de Medellín que registró la cita de control *“prótesis periodontal”*, el jueves 16 de abril de 2009, a las 9:30 a.m.<sup>63</sup>.

El dragoneante del INPEC Balbino Villada Gutiérrez, quien acompañó al recluso a la cita en el hospital, relató: *“el recorrido fue normal sin contratiempos, llegamos al hospital general a eso de las 9 y cuarto, ingresamos por la puerta principal, los vigilantes siempre nos ingresan por un lado, procedimos hasta llegar a los ascensores de la torre sur pero subimos por las escalitas que hay al lado, llegamos al segundo piso y cogimos por el pasillo (...) y al momento de llegar a la sala de espera, justo habíamos puesto un pie en la sala de espera cuando por atrás sentimos unas detonaciones muy fuertes, la primera reacción mía fue lanzarme al piso en autoprotección por instinto, al voltear a mirar vi que el interno estaba en el piso y habían dos muchachos jóvenes disparando con pistolas, de inmediato saqué mi arma de dotación un revolver y les apunté a lo cual ellos se detuvieron diciendo no nos maten no nos hagan nada que nosotros somos menores de edad, inmediatamente ellos entregaron sus armas, las tiraron al piso y procedimos a tirarlos al piso y esposarlos (...)”<sup>64</sup>*

<sup>61</sup> Memorando del 11 de septiembre de 2008 y notificación, f. 760 y 761, c. 2.

<sup>62</sup> Historia clínica, f. 359 a 390, c. 1.

<sup>63</sup> Boleta médica de remisión, Formato solicitud de servicios, boleta de cita, f. 798, 799 y 800, c. 2.

<sup>64</sup> Testimonio de Balbino Villada, dragoneante INPEC, rendida ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, f. 730 y 731, c. 2.



Por los hechos ocurridos, la Procuraduría General de la Nación inició investigación preliminar con el fin de determinar si existe responsabilidad disciplinaria de los funcionarios del Instituto Nacional de Medicina Legal. Sin embargo, no obra prueba de dicha investigación en el expediente<sup>65</sup>.

La Fiscalía 257 Seccional de la Unidad de Responsabilidad Penal para Adolescentes de Medellín informó que se tramitó la investigación por homicidio, la cual terminó con sanción por allanamiento en el Juzgado 3° Penal del Circuito para adolescentes. Dicho proceso penal no obra en el expediente<sup>66</sup>.

La jurisprudencia de la Sección Tercera de esta Corporación ha afirmado reiteradamente<sup>67</sup> que la imputación de responsabilidad al Estado por los daños causados a los internos durante el tiempo de su reclusión, que no puedan considerarse como inherentes a esta, suele ajustarse en mejor medida a los presupuestos de un régimen objetivo, que ha encontrado un campo de aplicación privilegiado en los eventos de afectaciones a la vida y la integridad psicofísica de los detenidos<sup>68</sup>. Y esto suele ser así, en razón a que con ocasión de la privación de la libertad se suspende o restringe el ejercicio de ciertos derechos fundamentales del interno, pero, a su vez, existen otros que se garantizan de forma íntegra, como la vida, la dignidad humana y la integridad personal<sup>69-70</sup>.

Los reclusos se encuentran, entonces, vinculados con el Estado a través de una **relación de especial sujeción**, que trae consigo la limitación de algunos de sus derechos fundamentales, al tiempo que obliga al Estado a asumir la responsabilidad de su protección y cuidado mientras se encuentren privados de la libertad<sup>71</sup>. Así las cosas, en relación con los derechos a la vida e integridad personal del recluso, el Estado está obligado a evitar las amenazas que pudieran producirse contra aquel por parte de otros internos o terceros particulares (obligación de protección), así como por parte del personal estatal, sea penitenciario o de otra naturaleza (obligación de respeto).

<sup>65</sup> Auto de inicio de indagación preliminar, Procuraduría General de la Nación, f. 420, c. 1.

<sup>66</sup> Oficio, Fiscalía General de la Nación, f. 775, c. 2.

<sup>67</sup> Ver, entre otros: (i) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C Sentencia del 29 de marzo de 2019. Radicación No. 76001-23-31-000-2004-02167-01 (43683); (ii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 18 de mayo de 2017. Radicación No. 68001-23-31-000-2003-00450-01 (37497); (iii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 18 de noviembre de 2021. Radicación No. 13001-23-31-000-2004-00508-01(47406).

<sup>68</sup> Con todo, la aplicación del régimen subjetivo de responsabilidad del estado, esto es, aquel fundado en la falla del servicio, debe privilegiarse cuando se demuestre que la administración penitenciaria funcionó anormalmente o fue negligente en el cumplimiento de sus deberes.

<sup>69</sup> Ver, entre otras, las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: (i) T-153/98, (ii) T-522/92, (iii) T-705/96, (iv) T-1145/05 y (v) T-190/10.

<sup>70</sup> En las sentencias citadas en la nota al pie anterior, la Corte Constitucional ha señalado, en síntesis, que: "[c]omo consecuencia de la pena de prisión, los derechos a la libertad física y a la libre locomoción se encuentran suspendidos, al igual que ocurre con los derechos políticos, que tienen todos los ciudadanos para participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Por su parte, otros derechos como la intimidad personal y familiar, reunión, asociación, libre desarrollo de la personalidad y libertad de expresión se hallan restringidos en aras de asegurar unas condiciones de orden interno en los centros de reclusión. Finalmente, en un grupo de derechos tales como la vida, la integridad personal, la dignidad humana, la igualdad, la libertad religiosa, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, la salud, el debido proceso y el derecho de petición, se conservan incólumes a pesar de la privación de la libertad a que son sometidos sus titulares, siendo deber del Estado respetarlos, garantizarlos y hacerlos efectivos".

<sup>71</sup> Ver: 1. Corte Constitucional, sentencias: (i) T-59611992, (ii) T-153/98 y (iii) T-190/10; 2. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 18 de mayo de 2017. Radicación No. 68001-23-31-000-2003-00450-01 (37497).



No obstante, el recurso al título objetivo de imputación no debe erigirse como un bastión que salvaguarde a la administración penitenciaria del reproche que en el caso particular amerite el abandono de sus funciones, el olvido de su posición de garante, o incluso la dispensa de tratos inhumanos y degradantes de la persona del recluso. Tales omisiones o acciones revelan típicas fallas del servicio, y cuando así proceda dicha administración y como consecuencia de ello deriven daños a los reclusos, el juicio de responsabilidad patrimonial pública en lo que atañe a la atribución de las consecuencias del daño debe seguir el cauce de la responsabilidad subjetiva, entre otras razones, para satisfacción de la función propedéutica y correctiva que debe cumplir este tipo de decisiones judiciales.

Por último, viene pertinente recordar que el deber de protección asumido por el Estado en virtud de las relaciones de especial sujeción en las que, respecto de él, se encuentran los reclusos, no puede traducirse en una premisa según la cual las autoridades penitenciarias deban ser declaradas responsables por todo detrimento que, en su salud, sufra el interno, puesto que dicho detrimento puede provenir de causas extrañas que constituyan causales de exoneración<sup>72</sup>.

Para el caso concreto, el daño por el cual se acude ante esta Corporación, así demostrado, se revela antijurídico, puesto que la pena que purgaba Cifuentes Gallego no comportaba, ni podía comportar, lesión alguna en su integridad física, y su causación no estuvo amparada por norma jurídica que le obligara a su padecimiento. Por tanto, se abre paso el juicio de atribución, que se incardina al establecimiento del patrimonio diferente al de la víctima, que ha de soportar las consecuencias del daño. La determinación de ese patrimonio constituye el objeto del juicio de imputación, el cual, en casos como éste, en los que se reprocha un proceder omisivo de la entidad demandada, no transita por la cuerda de la simple verificación de la relación causal entre la conducta activa y el daño, como quiera que la omisión, en estricta lógica formal no puede ser causa de efecto alguno, por lo que reconduce a un ejercicio jurídico en el que la judicatura ha de establecer si hubo omisión de funciones por parte de la autoridad demandada, y en caso de verificarse tal proceder, si, de haberse honrado esa carga funcional, se hubiera podido evitar el daño.

De acuerdo con el material probatorio obrante en el expediente, Audi Stewar Cifuentes fue trasladado al Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Medellín el 14 de enero de 2008, luego de haber estado recluido por varios años en el Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad de Girón (Santander). Con ocasión del traslado, el recluso radicó dos derechos de petición en los que manifestó que no se sentía seguro en dicho establecimiento, pues su vida corría peligro.

Una vez adelantado el trámite interno, el 13 de febrero de 2008, el Consejo de Seguridad del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Medellín estudió el caso del recluso Cifuentes Gallego y, como resultado, propuso a la Dirección Regional y/o General el traslado del interno a otro establecimiento, con el fin de proteger su vida.

Pasados dos meses, la Dirección Regional Noroeste INPEC incluyó en un listado de traslados al recluso Audi Stewar Cifuentes, lo que da cuenta de que el trámite se

---

<sup>72</sup> Ver: (i) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 29 de marzo de 2019. Radicación No. 76001-23-31-000-2004-02167-01 (43683); y (ii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 9 de julio de 2018. Radicación No. 76001-23-31-000-2004-01679-01 (44036).



estaba adelantando y que era pertinente. Sin embargo, el 11 de septiembre de 2008, es decir, cinco meses más adelante, el Grupo de Asuntos Penitenciarios de la Dirección General del -INPEC- informó que su solicitud de traslado no podía ser atendida, debido a que no era posible garantizar la permanencia del recluso en un establecimiento en específico.

El recluso, a partir de noviembre de 2008, empezó a acudir al Hospital General de Medellín por una afección en su salud oral, por la que tuvo que visitar dicha institución de salud en más de diez ocasiones. De hecho, su muerte fue provocada por un ataque perpetrado por terceros durante uno de los controles médicos, que debía atender el 16 de abril de 2009, a las 9:30 a.m.

De acuerdo con lo anterior, se tiene probado que Audi Stewar Cifuentes Gallego solicitó el traslado del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Medellín, debido a que manifestó que su vida se encontraba en peligro. De acuerdo con lo establecido en el artículo 73 del Código Penitenciario y Carcelario<sup>73</sup>, le corresponde a la Dirección del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- disponer el traslado de los internos condenados, por decisión propia o por solicitud formulada ante ella.

En el presente caso, tal como lo establece el artículo 74 de la normativa mencionada<sup>74</sup>, el interno formuló una solicitud de traslado, que fue estudiada y aprobada por el Consejo de Seguridad del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Medellín, debido a que encontró mérito para proteger la seguridad del interno. Sin embargo, aunque el Consejo de Seguridad anotó como un compromiso el trámite del traslado desde el 13 de febrero de 2008, el recluso no solo no fue trasladado, sino que fue atacado en una de sus salidas médicas, más de un año después, el 16 de abril de 2009.

Teniendo en cuenta que era deber del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- atender la solicitud de traslado que fue estudiada por el Consejo de Seguridad de la misma institución y de cuya reunión resultó el compromiso de darle trámite por razones de seguridad para el recluso, tal desatención constituyó una omisión en el deber de protección que recaía en el INPEC, cuyo cumplimiento estaba encaminado a proteger al recluso de un ataque como el que ocurrió.

Para la Sala, la solicitud de traslado radicada por el recluso, avalada por el Consejo de Seguridad del Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Medellín y, negada por la Dirección General del INPEC, tenía el claro propósito de evitar un ataque que le causara su muerte, por lo que está directamente relacionada con la concreción del daño.

Lo anterior se hace notorio si se tiene en cuenta que el recluso manifestó haber sido trasladado al centro penitenciario de Girón (Santander) por problemas de seguridad, y allí permaneció 15 años sin que se presentara ningún ataque en su contra, mientras

<sup>73</sup> Código Penitenciario y Carcelario, artículo 73 Traslado de internos: “Corresponde a la Dirección del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario disponer del traslado de los internos condenados de un establecimiento a otro, por decisión propia, motivada o por solicitud formulada ante ella”.

<sup>74</sup> Código Penitenciario y Carcelario, Artículo 74, solicitud de traslado: “El traslado de los internos puede ser solicitado a la Dirección del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) por: 1. El Director del respectivo establecimiento. 2. El funcionario de conocimiento. 3. **El interno** o su defensor. 4. La Defensoría del Pueblo a través de sus delegados. 5. La Procuraduría General de la Nación a través de sus delegados. 6. Los familiares de los internos dentro del segundo grado de consanguinidad o primero de afinidad”.



que, a su llegada al penal de Medellín manifestó que su permanencia allí comportaba un riesgo para su vida, el cual finalmente se concretó durante una de sus salidas al hospital.

De esta forma, la Sala concluye que la muerte del recluso ocurrió luego de que este solicitó su traslado por el riesgo que corría su vida y, el INPEC le negara la posibilidad de trasladarse a otro penal, aun cuando la ley lo habilitaba para ello, por lo que evidencia una clara relación entre la conducta omisiva de la entidad demandada y el hecho dañoso, que no puede ser calificado como imprevisible, en la medida en que ya se había puesto en conocimiento de la entidad la posibilidad de que se presentara.

La Sala no observó, en el material de prueba aportado, prueba que refiera a una falla en los protocolos de seguridad durante los traslados del recluso al hospital, a la que pudiera atribuírsele el daño causado. Dicho daño es imputable al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, en virtud de la omisión al deber de protección que le asistía, luego de que el recluso radicara solicitud de traslado poniendo en conocimiento de la entidad el riesgo que representaba para su vida su permanencia en el establecimiento carcelario de Medellín.

Al margen de las conclusiones hasta aquí apuntaladas, lo cierto es que, desde el punto de vista del régimen objetivo también cabría la posibilidad de imputar responsabilidad al INPEC, ya que la relación de especial sujeción se establece a partir de la condición de interno, la cual no se pierde ni se muta por el hecho de que el recluso, trasladado como fue por el personal del INPEC a un centro hospitalario, se ubicara en un lugar diferente al reclusorio. Dicho de otra manera, el deber de retornar al interno en las mismas condiciones en que se encontraba para el momento en que ingresa al penal, solamente cesa cuando aquél recupera la libertad o deja de estar a merced de tal interdicción, mientras que esto no ocurra el interno mantiene el vínculo de sujeción que lo ata a las disposiciones del penal.

En razón a las consideraciones que vienen de exponerse se confirmará, respecto de este demandado la responsabilidad.

#### **4.2.2. De la responsabilidad del Hospital General de Medellín E.S.E.**

Ahora bien, el *a quo* liberó de responsabilidad al Hospital General de Medellín E.S.E., por cuanto consideró que no le correspondía la obligación de protección frente al recluso, que se encontraba custodiado por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, entidad que conocía las circunstancias particulares que lo rodeaban. Además, señaló que no se demostró la existencia de una omisión, por parte del Hospital, que tenga relación causal con el daño.

En contraposición, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- señaló, en su recurso de apelación, que el Hospital General de Medellín incurrió en una falla al permitir el ingreso de armas al establecimiento, lo que constituye un error en el sistema de vigilancia que se configuró como la causa adecuada del hecho dañoso. Así mismo, la compañía llamada en garantía QBE Seguros S.A. manifestó, en el recurso de apelación, que la insuficiencia en el esquema de seguridad del Hospital, para impedir el ingreso de armas de fuego, fue la causa determinante del daño.

Al respecto, la Sala advierte que la entidad demandada Hospital General de Medellín E.S.E., en efecto, no tenía una relación de especial sujeción con el recluso, que le



impusiera una obligación específica de protección frente a este, además, se trata de un establecimiento público al que puede ingresar la población en general. No obstante, de acuerdo con lo establecido en la Resolución número 741 de 1997 “*Por la cual se imparten instrucciones sobre seguridad personal de usuarios para Instituciones y demás Prestadores de Servicios de Salud*”, expedida por el Ministerio de Salud, la institución prestadora de servicios de salud tiene el deber de establecer normas para la implementación de medidas de seguridad que impidan el ingreso de armas. El artículo 6° de la mencionada norma dispone:

*“Las Instituciones y demás Prestadores de Servicios de Salud, deberán establecer las normas que restrinjan el ingreso de armas o cualquier otro elemento que se considere peligroso para la seguridad de los trabajadores y usuarios que se encuentren en el interior de la Institución o Prestador del Servicio. Esta norma no será restrictiva para el personal de seguridad del estado previamente identificado”.*

En concordancia con lo anterior, el Hospital General de Medellín, E.S.E., junto con la contestación de la demanda, aportó copia del protocolo de vigilancia y seguridad adoptado con base en lo dispuesto en la Resolución 741 de 1997, en el cual se dispuso como medida de seguridad que: *“el personal de vigilancia requisas a todas las personas que ingresan al hospital usando el detector de metales y revisando los bolsos y paquetes. En caso de encontrarse un arma de fuego o arma blanca, esta es retenida y guardada en un lugar seguro hasta el egreso del usuario. Al portador se le entrega un ficho numerado y con el arma queda otro ficho con el mismo número para garantizar dicho control; adicionalmente se toman los datos del usuario en el libro de registro y control. Esta norma no es restrictiva para el personal de Seguridad del Estado, previamente identificado”*<sup>75</sup>.

En el caso en concreto, no se conoce la manera en que ingresaron las armas al establecimiento público de salud, lo que sí es claro, es que quienes perpetraron el homicidio lograron burlar el sistema de seguridad que debía tener implementado el Hospital para evitar el ingreso de armas de fuego, lo cual da cuenta de la configuración de una falla que tuvo incidencia en la producción del daño.

Así las cosas, aunque el Hospital General de Medellín afirmó haber adoptado los protocolos de seguridad exigidos por la ley, lo cierto es que no demostró su cumplimiento, en tanto la muerte de Audi Stewar Cifuentes Gallego fue provocada con armas de fuego al interior del establecimiento público, sin que exista registro sobre el control de su ingreso. Por tanto, como las medidas de seguridad implementadas por el Hospital resultaron insuficientes para detener la entrada de las armas que causaron la muerte de Cifuentes Gallego, mientras se encontraba en la sala de espera, el daño por el que reclaman indemnización de perjuicios los actores, consistente en la muerte de Audi Stewar Cifuentes Gallego, a manos de civiles armados, al interior del Hospital General de Medellín, es imputable a la falla en el servicio en la que incurrió dicha institución prestadora de servicios de salud, al no conseguir evitar el ingreso de las armas con las que se perpetró el homicidio.

Así las cosas, es dable concluir que el daño es atribuible de forma solidaria tanto al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, como al Hospital General de Medellín E.S.E., teniendo en cuenta que la responsabilidad que aquí se debate y que

<sup>75</sup> Protocolo de Vigilancia y Seguridad de los Usuarios, f. 355 a 358, c. 1.



ha quedado demostrada es de carácter extracontractual, por lo que, en los términos del artículo 2344 del Código Civil<sup>76</sup>, se estructura un deber solidario de responder.

#### 4.2.3. De los llamamientos en garantía

##### 4.2.3.1. Llamamiento del INPEC a La Previsora S.A.

El Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario -INPEC- suscribió la póliza de responsabilidad civil extracontractual número 1004884, con la compañía aseguradora La Previsora S.A.<sup>77</sup>, para el amparo de *“los perjuicios patrimoniales que sufra (...) así como los extrapatrimoniales del tercero; generados como consecuencia de la responsabilidad civil extracontractual originada dentro o fuera de sus instalaciones, en el desarrollo de sus actividades o en lo relacionado con ella (...)”*.

Teniendo en cuenta la declaración de responsabilidad del ente asegurado que se hará en esta providencia, la compañía de seguros La Previsora S.A. deberá reembolsar al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- las sumas pagadas en virtud de esta condena, de acuerdo con el valor asegurado, menos el deducible aplicable, siempre y cuando haya cumplimiento irrestricto de cada una de las estipulaciones o condiciones fijadas en el contrato de seguros y en la carátula de la póliza.

Así mismo, en caso de que se encuentren dadas las condiciones pactadas en los contratos de coaseguro suscritos por la Previsora S.A. con las compañías aseguradoras Allianz S.A. y QBE Seguros, para la póliza número 1004884, tomada por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, les corresponde el pago del porcentaje pactado dentro de los límites correspondientes al contrato de coaseguro.

Ahora bien, la compañía Allianz S.A. en su recurso de apelación manifestó que la obligación entre coaseguradoras no es solidaria, por lo que la condena no podría extenderse hasta las empresas coaseguradoras. Al respecto, es preciso aclarar que el pago que le correspondería a la coaseguradora atiende al porcentaje pactado en el contrato de coaseguro y no, a un pago total y solidario respecto de la condena indemnizatoria<sup>78</sup>.

En caso de que sea procedente el pago de la póliza número 1004884, este tendrá que hacerse de acuerdo con la naturaleza de los contratos de coaseguro celebrados por La Previsora S.A., ya que si estos fueron suscritos con la aquiescencia del asegurado, la relación con cada aseguradora es autónoma e independiente, por lo que este podrá cobrar a cada una según su porcentaje de participación, mientras que si se trata de contratos de coaseguro suscritos internamente por La Previsora S.A., esta tendrá que responder al asegurado y, luego, repetir contra las compañías coaseguradoras por el monto que corresponda al porcentaje pactado<sup>79</sup>.

<sup>76</sup> Código Civil, artículo 2344. *“Responsabilidad Solidaria. Si de un delito o culpa ha sido cometido por dos o más personas, cada una de ellas será solidariamente responsable de todo perjuicio procedente del mismo delito o culpa (...)”*.

<sup>77</sup> Póliza de responsabilidad civil extracontractual, La Previsora S.A., f. 336 a 347, c. 1.

<sup>78</sup> Código de Comercio, artículo 1092: *“INDEMNIZACIÓN EN CASO DE COEXISTENCIA DE SEGUROS. En el caso de pluralidad o de coexistencia de seguros, los aseguradores deberán soportar la indemnización debida al asegurado en proporción a la cuantía de sus respectivos contratos, siempre que el asegurado haya actuado de buena fe. La mala fe en la contratación de éstos produce nulidad”*.

<sup>79</sup> *“[L]a relación entre las coaseguradoras en el coaseguro interno es de aseguramiento, lo que permite que la aseguradora que respondió ante el asegurado repita contra las demás, a fin de que le sea restituido el excedente pagado por esta”*.



Por otra parte, la compañía Allianz S.A. manifestó que se encuentra configurada la prescripción ordinaria, en la medida en que la audiencia de conciliación extrajudicial fue llevada a cabo el 22 de junio de 2011 y la notificación a Allianz S.A. se realizó el 15 de julio de 2014, cuando ya habían transcurrido los dos años que el artículo 1081 del Código de Comercio consagra para que opere la prescripción ordinaria.

Al respecto, la Sala encuentra que, para el 5 de junio de 2012, la compañía aseguradora La Previsora S.A. ya se encontraba notificada del hecho que da base a la acción, por cuanto fue la fecha en la que contestó el llamamiento en garantía que le hizo la entidad pública asegurada en el presente caso<sup>80</sup>. Por tanto, teniendo en cuenta que desde el acaecimiento del hecho que da base a la acción hasta la notificación a la aseguradora, no transcurrieron dos años, la prescripción ordinaria de la acción no se encuentra configurada.

#### 4.2.3.2. Llamamiento del Hospital General de Medellín a La Previsora S.A.

Ahora bien, el Hospital General de Medellín E.S.E. llamó en garantía a la compañía de seguros La Previsora S.A., en virtud de la póliza de responsabilidad civil extracontractual número 1002952 que se encontraba vigente entre el 1 de marzo de 2009 y el 1 de marzo de 2010. En efecto, al observar el contenido de la póliza, la Sala advierte que, en esta, la compañía de seguros se obligó a pagar *“la muerte, lesión o menoscabo de la salud de las personas (...) los perjuicios económicos morales, patrimoniales, extrapatrimoniales (con sentencia judicial debidamente ejecutoriada) (...) que el asegurado cause u ocasione a terceros y por los que este deba responder derivado de actos, hechos u omisiones no dolosos como consecuencia de siniestros ocurridos durante la vigencia de la póliza, derivados de la actividad y operación propia dentro y fuera de las instalaciones del asegurado. Adicionalmente a la indemnización a que haya lugar, la Compañía aseguradora reconocerá y pagará al asegurado todos los gastos que se generen por concepto de gastos de defensa hasta el límite de la póliza”*<sup>81</sup>.

Así las cosas, como el daño causado constituía un riesgo amparado en el contrato de seguro y ocurrió durante la vigencia de la póliza número 1002952, la compañía de seguros La Previsora S.A. deberá reembolsar al Hospital General de Medellín E.S.E. las sumas pagadas en virtud de esta condena, de acuerdo con el valor asegurado, menos el deducible aplicable, siempre y cuando haya cumplimiento irrestricto de cada una de las estipulaciones o condiciones fijadas en el contrato de seguros y en la carátula de la póliza.

---

*Por otra parte, el contrato de coaseguro externo, que se formaliza con la anuencia del asegurado, crea una relación obligacional autónoma e independiente entre este y las coaseguradoras, donde estas últimas se limitan a responder por la cuota o valor especificado en el contrato, imposibilitando al asegurado reclamar el pago de un monto superior al asumido por la coaseguradora.*

*De allí que, el coaseguro externo corresponda a una obligación conjunta, pues tiene un objeto divisible, hay pluralidad de deudores y cada deudor está obligado únicamente al pago de su parte en la deuda.*

*Lo anterior, de acuerdo con el artículo 1092 del Código de Comercio, no solo implica que en el coaseguro externo los coaseguradores deben soportar la indemnización debida únicamente en la proporción y cuantía asumida, sino que la diferenciación de sus relaciones jurídicas también se manifiesta en aspectos como la participación de las primas, los siniestros en las alcúotas de la distribución del riesgo, entre otros”.*

Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, providencia del 13 de mayo de 2022, exp. 68252.

<sup>80</sup> Contestación llamamiento en garantía, La Previsora S.A., f. 318, c. 1.

<sup>81</sup> Póliza de responsabilidad Civil Extracontractual número 1002952 suscrita entre La Previsora S.A. y el Hospital General de Medellín E.S.E., f. 410, c. 1.



De igual manera, como la compañía aseguradora Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A suscribió **coaseguro** con La Previsora S.A., para la póliza número 1002952 tomada por el Hospital General de Medellín, tendrá que reembolsar a la Previsora S.A. el monto de indemnización pagada dentro de los límites correspondientes pactados en el coaseguro.

#### 4.2.3.3. Llamamiento del Hospital de Medellín a la empresa de seguridad

El Hospital General de Medellín E.S.E. llamó en garantía a este proceso a la empresa Expertos Seguridad Ltda., en atención al Contrato n.º 2 de 2009 suscrito el 2 de febrero de 2009, para la prestación de servicios de vigilancia y seguridad privada. El llamamiento fue admitido por el Tribunal en auto del 4 de junio de 2013.

Según el objeto del contrato de prestación de servicios de vigilancia suscrito entre el Hospital General de Medellín y la empresa Expertos Seguridad Ltda., obrante a folios 287 a 290 del cuaderno 1<sup>82</sup>, la empresa *“contratista se obliga para con el Hospital a la prestación de servicios de vigilancia y seguridad privada, por medio de vigilantes armados, instruidos, uniformados incluyendo suministro de armamento, equipo y comunicaciones requeridos para garantizar la protección y seguridad de las instalaciones, bienes muebles y equipos que se encuentren en el hospital (...)”*.

En el presente caso, es claro que los hechos en los que Audi Stewar Cifuentes Gallego perdió la vida, están relacionados con una irrupción de hombres armados en las instalaciones del Hospital, lo que indica que estos burlaron los métodos de seguridad, para ingresar las armas a la edificación.

Sin embargo, si bien el Hospital suscribió contrato de prestación de servicios de seguridad con la llamada en garantía, lo que supone una responsabilidad frente a los quebrantos a la seguridad en la edificación a proteger, es preciso recordar que las obligaciones pactadas para el desarrollo de la actividad de vigilancia y seguridad privada son de medio y no de resultado<sup>83</sup>. Así, ante la falta de material probatorio que posibilite un análisis de la culpa, que dé cuenta de una actuación negligente por parte de la empresa de prestación de servicios de vigilancia, la Sala la exonerará de la imputación de responsabilidad aquí analizada.

No obstante, teniendo en cuenta que, según lo estipulado en el contrato de prestación de servicios, el contratista se obligó a constituir póliza de calidad del servicio, por una cuantía equivalente al 20% del valor del contrato y una póliza de responsabilidad civil extracontractual, por una cuantía equivalente al 15% del valor del contrato, el Hospital General de Medellín podrá hacer efectivas las pólizas que se hubieren constituido en virtud del mencionado contrato hasta el límite asegurado, para el reembolso de lo pagado de acuerdo con lo pactado.

### 4.3. Liquidación de perjuicios

<sup>82</sup> Contrato de prestación de servicios de vigilancia y seguridad privada, Expertos Seguridad, f. 287 a 290, c. 1.

<sup>83</sup> *“De conformidad con lo estipulado en el artículo segundo (2º) del Decreto Ley 356 de 1994 la actividad de vigilancia y seguridad privada es una labor de medio y no de resultado encaminada a prevenir o detener perturbaciones a la seguridad y tranquilidad individual en lo relacionado con la vida y bienes propios y de terceros, es decir, que las empresa de vigilancia y seguridad privada, como ejecutoras de una obligación de medio cumplen con sus obligaciones demostrando una disposición diligente de sus recursos, tanto humanos como técnicos, para el cumplimiento cabal de lo contenido en el contrato con el conjunto residencial, es decir la responsabilidad de una empresa de vigilancia en el ejercicio de su actividad, es de medio y no de resultado”*. <https://supervigilancia.gov.co/publicaciones/6338/preguntas-frecuentes-supervigilancia/>, consultado el 28 de septiembre de 2023.



### 3.3.1. Perjuicios morales

Habiéndose establecido la imputación del daño en cabeza de los órganos demandados, prosigue la Sala a verificar si están acreditados los perjuicios padecidos.

La parte actora solicitó indemnización de los perjuicios morales y de daño a la vida de relación a favor de cada uno de los demandantes. En la demanda no se solicitó indemnización por perjuicios de índole material.

El Tribunal negó el reconocimiento de indemnización por el daño a la vida de relación solicitada, por no encontrar dicho perjuicio acreditado en el proceso. Esta decisión no fue debatida en sede de apelación, por lo que no habrá lugar a su estudio.

Ahora bien, en lo que atañe a la indemnización por perjuicios morales reconocida por el Tribunal, los órganos recurrentes, manifestaron su inconformidad, por cuanto no existe registro de visitas de los familiares a la cárcel. El Tribunal reconoció una indemnización de 100 SMLMV a favor de Sintia Verónica Cifuentes Montoya en calidad de hija del occiso y, 50 SMLMV a favor de cada uno de sus hermanos. Sobre este tópico —de perjuicios morales en caso de muerte— la jurisprudencia unificada de la Corporación<sup>84</sup>, estableció, por un lado, cinco niveles de cercanía afectiva entre la víctima directa y quienes, por rebote, deducen perjuicios del daño irrogado a aquella y, a cada uno de estos niveles se le asignó un porcentaje indemnizatorio, así:

REPARACIÓN DEL DAÑO MORAL EN CASO DE MUERTE					
	NIVEL 1	NIVEL 2	NIVEL 3	NIVEL 4	NIVEL 5
Regla general en el caso de muerte	Relación afectiva conyugal y paterno – filial	Relación afectiva del 2° de consanguinidad o civil	Relación afectiva del 3er de consanguinidad o civil	Relación afectiva del 4° de consanguinidad o civil.	Relación afectiva no familiar (terceros damnificados)
Porcentaje	100%	50%	35%	25%	15%
Equivalencia en salarios mínimos	100	50	35	25	15

Por otro lado, en esa misma sentencia se determinó la exigencia probatoria atinente a cada nivel, frente a la que se establece que los niveles 1 y 2 se demostrarán con el estado civil o la convivencia entre compañeros; para los niveles 3 y 4 se exigirá, además, prueba de la relación afectiva y, finalmente, para el nivel 5 deberá estar acreditada la relación afectiva.

Por consiguiente, como Sintia Verónica Cifuentes Montoya se encuentra en el primer nivel de afectación, basta para el reconocimiento de perjuicios morales en su favor que se haya probado su parentesco con el occiso, lo cual está acreditado en este caso, de conformidad con lo expuesto a propósito de la legitimación. En consecuencia, a ella le corresponde, como indemnización del perjuicio moral por la muerte de su padre, el equivalente a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv), tal como lo estableció el Tribunal.

<sup>84</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera - Sala Plena, sentencia de unificación del 28 de agosto de 2014, Radicación número: 66001-23-31-000-2001-00731-01(26251).



Ahora, en lo que respecta a los hermanos del fallecido, al haber probado tal parentesco<sup>85</sup>, en el segundo nivel de relacionamiento afectivo, de acuerdo con la regla jurisprudencial mencionada, tienen derecho al reconocimiento, de la suma equivalente a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv) por concepto de perjuicios morales, sin que sea necesaria la demostración de la relación afectiva, pues esta se presume con la comprobación de su parentesco y no obra en el expediente prueba que desvirtúe dicha presunción.

Por consiguiente, la Sala modificará la decisión de primera instancia en la que el Tribunal Administrativo de Antioquia accedió parcialmente a las súplicas de la demanda, para proferir condena solidaria en contra del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- y el Hospital General de Medellín E.S.E.

## V. COSTAS

No hay lugar a la imposición de costas, debido a que no se encuentra en el caso concreto actuación temeraria de ninguna de las partes, condición exigida por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 para que se proceda de esta forma.

En mérito de lo expuesto, la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

## FALLA

**MODIFÍCASE** la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, el 13 de junio de 2017, la cual quedará así:

**PRIMERO: ABSUÉLVASE** de responsabilidad a Expertos Seguridad Ltda., llamada en garantía, de conformidad con las razones dadas en la parte motiva.

**SEGUNDO: DECLÁRASE** la falta de legitimación en la causa por activa del demandante Julio Jairo Cifuentes Gallego.

**TERCERO: DECLÁRASE** administrativamente responsables al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- y al Hospital General de Medellín E.S.E., por los perjuicios causados a los demandantes, como consecuencia de la muerte de Audi Stewar Cifuentes Gallego, ocurrida el 16 de abril de 2009.

**CUARTO: CONDÉNASE** solidariamente al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- y al Hospital General de Medellín E.S.E. a pagar, por concepto de perjuicios morales, las siguientes sumas de dinero:

DEMANDANTE	PARENTESCO	VALOR
Sintia Verónica Cifuentes Montoya	Hija	100 smlmv
Luz Miriam Cifuentes Gallego	Hermana	50 smlmv

<sup>85</sup> Con excepción del demandante Julio Jairo Cifuentes Gallego, de quien no se aportó prueba de parentesco, como tampoco de su afectación moral.



Alba Lucía Cifuentes Gallego	Hermana	50 smlmv
María Gabriela Cifuentes Gallego	Hermana	50 smlmv
María Aidé Cifuentes Gallego	Hermana	50 smlmv
Luz Marina Cifuentes Gallego	Hermana	50 smlmv
Luis Eduardo Cifuentes Gallego	Hermano	50 smlmv
Álvaro de Jesús Cifuentes Gallego	Hermano	50 smlmv

**QUINTO:** La Previsora S.A. deberá reembolsar al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- las sumas pagadas en virtud de esta condena, de acuerdo con el valor asegurado, menos el deducible aplicable, siempre y cuando haya cumplimiento irrestricto de cada una de las estipulaciones o condiciones fijadas en el contrato de seguros y en la carátula de la póliza número 1004884.

**SEXTO:** La Previsora S.A. deberá reembolsar al Hospital General de Medellín E.S.E. las sumas pagadas en virtud de esta condena, de acuerdo con el valor asegurado, menos el deducible aplicable, siempre y cuando haya cumplimiento irrestricto de cada una de las estipulaciones o condiciones fijadas en el contrato de seguros y en la carátula de la póliza número 1002952.

**SÉPTIMO: NIÉGANSE** las demás pretensiones.

**OCTAVO:** Sin condena en costas.

**NOVENO:** Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría, devolver el expediente al Tribunal de origen.

**Cópiese, Notifíquese, Cúmplase**

**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**  
Magistrado (E)  
Firmadoe electrónicamente

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**  
Magistrado  
Firmado electrónicamente

VF  
JCDB