

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA SALA OCTAVA

MAGISTRADA PONENTE: LUZ MYRIAM SÁNCHEZ ARBOLEDA

Medellín, veintidós (22) de septiembre de dos mil veinticinco (2025)

Proceso:	Acción de tutela
Radicado:	05001 33 33 001 2025 00239 01
Accionante:	Juan Pablo Montoya Quintero y otros
Accionada:	Complejo Carcelario y Penitenciario con Alta y Media Seguridad de Medellín el Pedregal -COPED-, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelario -USPEC-, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, y la Unión Temporal UT Integración USPEC 2025
Providencia:	Sentencia No.068/2025 -T
Tema:	Derecho a la vida, a la salud, la integridad personal y la dignidad humana de las personas privadas de la libertad
Decisión:	Modifica sentencia de primera instancia

La Sala Octava del Tribunal Administrativo de Antioquia decide la impugnación interpuesta por las accionadas USPEC, INPEC y la Unión Temporal UT Integración USPEC 2025 en contra del fallo de tutela proferido el 6 de agosto de 2025 por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Medellín, que amparó los derechos fundamentales a la integridad personal, a la dignidad humana, a la vida y a la salud de los señores Juan Pablo Montoya Quintero, Juan Carlos Villa, Víctor Alfonso Correa Posada, Andres Antonio López, Mateo Posada Ortiz, Jadinson Escobar Romania y Javier Arango Mayo Personas Privadas de la Libertad -PPL-.

1. ANTECEDENTES

Los accionantes referenciados, presentaron acción de tutela en contra del Complejo Carcelario y Penitenciario de Medellín el Pedregal -COPED-, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelario -USPEC-, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- y la Unión Temporal UT Integración USPEC 2025, con el fin de solicitar la protección de las garantías acabadas de mencionar.

Como hechos relevantes manifestaron que “se encuentran privados de la libertad en el Complejo Carcelario el Pedregal y durante varias semanas han recibido una mala alimentación por parte de los encargados. Señalaron que ha sido deficiente, el suministro es por horario por fuera de lo normal, mal preparada e insuficiente, por

ello en varias oportunidades se han reunido con la dietista y un representante del USPEC, pero no le han dado solución a la problemática”. -SIC-.

Indicaron que les retiraron la sopa y en ocasiones solo les suministran el desayuno, tampoco les suministran frutas, por lo que se encuentra en riesgo su salud y la vida misma al no tener una alimentación balanceada.

Por todo lo anterior piden el amparo de sus derechos fundamentales y que se ordene a las accionadas garantizar su alimentación en óptimas condiciones, las raciones correspondientes y en los horarios establecidos.

2. CONTESTACIÓN DE LA ENTIDAD ACCIONADA

2.1. La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios -USPEC-¹ indicó que desde que entró en funcionamiento en el 2012, asumió la prestación del servicio de alimentación a la población privada de la libertad en los establecimientos del INPEC.

Expuso que mediante licitación pública se adjudicó el servicio de alimentación a la empresa Unión Temporal UT Integración USPEC 2025, e informó sobre las obligaciones impuestas a esta.

Señaló que el servicio de alimentación es suministrado para la población privada de la libertad recluida en los establecimientos penitenciarios y de reclusión del orden nacional (ERON), Cárcel y Penitenciaría de Alta y Mediana Seguridad para Miembros de la Fuerza Pública (CPAMSE), Estaciones de Policía, Unidades Tácticas Militares (UT), y cualquier otro establecimiento que albergue PPL a cargo del Instituto Nacional Penitenciario – INPEC y la ración estaba conformada por 4 tiempos de comida: desayuno, almuerzo, cena y refrigerio nocturno.

Expuso que los alimentos que integran cada uno de los componentes de la ración, deben cumplir con las características higiénico-sanitarias desde su recibo hasta su entrega, en cada uno de los sitios de distribución, con el fin de disminuir los factores de riesgo asociados a las Enfermedades Transmitidas por Alimentos (ETAS).

Frente a los horarios, refirió que el desayuno se debe suministrar de 6 a 8 am, el almuerzo de 11 a.m. a 1:30 p.m. y la cena de 3:00 p.m. a 6:00 p.m., no obstante, advirtió que los horarios se podían ajustar de acuerdo con las características de cada establecimiento y estos eran definidos por el INPEC. En los casos donde se requiera el cambio de horario de alguno o varios tiempos de comida, se debía

¹ Ver archivo 06 “Contestación USPEC”.

radicar una solicitud por parte del director del establecimiento, la cual se remitirá a la USPEC para su evaluación y aprobación.

Aseguró que la competencia para satisfacer las pretensiones de los accionantes estaba en cabeza del contratista Unión Temporal UT Integración USPEC 2025, por lo tanto solicitó la declaratoria de falta de legitimación y advirtió que de conformidad con la Resolución 6349 de 19 de diciembre de 2016, existe un órgano en cada establecimiento de reclusión que coadyuva con la supervisión en la prestación del servicio de alimentación y es el encargado de realizar la inspección, control y seguimiento al suministro de la alimentación, llamado el Comité de Seguimiento al Suministro de Alimentación (COSAL).

2.2. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-², indicó que acorde con lo establecido en la Resolución 2122 de 2012, a la entidad le corresponde realizar el seguimiento del suministro de alimentos y no a los contratos, ya que la supervisión e interventoría de estos era de exclusiva competencia de la USPEC conforme con lo estipulado en el Decreto 4150 de 2011, entidad externa e independiente del INPEC, que tiene como finalidad: *“Gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de los servicios, la infraestructura y brindar el apoyo logístico y administrativo requerido para el adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-”*. Asimismo, agregó que la Ley 1709 de 2014, asignó la función de provisión de alimentos y elementos al USPEC.

Por todo lo anterior, solicitó la falta de legitimación y la desvinculación del presente trámite porque el servicio de alimentación de las PPL se encuentra a cargo de la USPEC, de acuerdo con el marco normativo citado, por tanto, es esta entidad, que en este aspecto estaba llamada a velar por los derechos que invoca la parte accionante como vulnerados.

2.3. El Complejo Carcelario y Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad de Medellín el Pedregal-COPED-³, sostuvo que el 9 de julio de 2025 informó las novedades acontecidas con la alimentación en el establecimiento carcelario, las cuales fueron puestas en conocimiento al operador la Unión Temporal UT Integración USPEC 2025, que es el encargado de la prestación del servicio de alimentación en las condiciones óptimas establecidas.

Por lo anterior, expresó que el director del establecimiento y sus dependencias no son los responsables en la prestación del servicio de alimentación, por lo tanto, pidió la vinculación de la UT.

² Ver archivo 08 “Contestación INPEC”.

³ Ver archivo 10 “contestación Cárcel el Pedregal-COPED-”.

2.4. La Unión Temporal UT Integración USPEC 2025⁴, afirmó que el 16 de mayo de 2025 dieron inicio como operador a la prestación del servicio de alimentación a la Población Privada de la Libertad -PPL-, bajo el contrato USPEC-CTO- 197-2025 en el que se encuentra incluido el Complejo Carcelario y Penitenciario con Alta y Media Seguridad de Medellín el Pedregal -COPED-.

Narró que desde la suscripción del contrato, han desplegado toda la capacidad operativa en cumplimiento estricto de lo establecido por la Oferta Técnico-Mínima (OTM), documento que contiene los lineamientos, procedimientos y controles exigidos para la correcta prestación del servicio de suministro de alimentos.

Frente a los hechos expuestos en la demanda, afirmó que el Distrito de Medellín por intermedio de la Secretaría de Salud, en el mes de junio de 2025 decretó la medida de cierre temporal del establecimiento “Rancho de Alta del COPED Pedregal”, debido a diversas circunstancias, entre ellas el mal estado de la infraestructura, lo que generó que a partir del 7 de julio de esta anualidad, se activara de manera inmediata y eficaz un plan de contingencia con el fin de garantizar el servicio de alimentación. Una vez activado, se procedió con la habilitación de una planta alterna ubicada en el municipio de Copacabana Antioquia.

Manifestó que han desplegado todas las actividades tendientes al cumplimiento de los lineamientos legales, contractuales y operativos establecidos, pero se han visto afectados en la entrega del suministro de alimentos, por las diferentes situaciones que se han presentado, como consecuencia de ello tuvieron que implementar estrategias de concertación y dialogo con la Población Privada de la Libertad -PPL, sin embargo, se recibieron bloqueos, negativas de recepción y manifestaciones de inconformidad por parte de los destinatarios del servicio, lo que también contribuyó a que se retrasara la distribución.

Por lo anterior solicitó que se valoren los elementos probatorios aportados, los cuales obedecen al (Formato de control de producción mayo, junio, julio) y se valore que la accionada ha dado cabal cumplimiento a sus obligaciones y en consecuencia se desestimen las pretensiones de la tutela.

3. LA PROVIDENCIA IMPUGNADA

En sentencia del 6 de agosto de 2025⁵, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Medellín, amparó los derechos fundamentales a la integridad personal, a la dignidad humana, a la vida y a la salud de los señores Juan Carlos Villa, Juan Pablo Montoya Quintero, Víctor Alfonso Correa Posada, Andrés Antonio López,

⁴ Ver archivo 13 “Contestación UT Integración”.

⁵ Ver archivo “15FallodeTutela”.

Mateo Posada Ortiz, Jadinson Escobar Romania y Javier Arango Mayo como personas privadas de la libertad.

En consecuencia, ordenó al USPEC y al INPEC, que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación del fallo, bajo la articulación, coordinación y supervisión de la Personería de Medellín y hasta la vigencia del Contrato con la Unión Temporal UT Integración USPEC 2025, esto es hasta el 31 de julio de 2026, realicen todas las labores tendientes para mitigar la anomalías presentadas en el Complejo Carcelario y Penitenciario con Alta y Media Seguridad de Medellín el Pedregal -COPED-, en lo que se refiere al suministro del alimento a los accionantes y a la población privada de la libertad en general.

Dispuso que dicho plan deberá abordar las problemáticas identificadas y asegurar que se cumplan las condiciones básicas de operación establecidas por la Secretaría de Salud de Medellín y el estándar fijado por la USPEC en el manual de manipulación de alimentos.

Asimismo, ordenó a la USPEC y a la Unión Temporal UT Integración USPEC 2025 adoptar los correctivos necesarios para garantizar la adecuada prestación del servicio de alimentación a los reclusos en el Complejo Carcelario y Penitenciario con Alta y Media Seguridad de Medellín -El Pedregal-, en concordancia con los requerimientos contractuales de cantidad, calidad, cumplimiento del menú y horario de entrega.

Para el cumplimiento de lo anterior, instó a la Personería de Medellín en conjunto con la Secretaría de Salud de este Distrito, las que impartirán las instrucciones pertinentes para evitar demoras y dilaciones administrativas injustificadas por parte de la USPEC.

El Juzgado argumentó que los hechos expuestos por los accionantes en el presente caso son situaciones reiteradas que se presentan en el Complejo Carcelario y Penitenciario con Alta y Media Seguridad de Medellín el Pedregal -COPED-, prueba de ello fue el estudio realizado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-216 de 2024.

Sostuvo que si bien en la sentencia referenciada fueron hechos ocurridos en el 2023, en la actualidad subsiste la problemática en cuanto a la alimentación en este complejo carcelario, situación que no fue negada por la Unión Temporal UT Integración USPEC 2025, por lo que incumple con las obligaciones contractuales que le corresponde.

Argumentó que las accionadas no lograron desvirtuar las afirmaciones realizadas por los accionantes, por lo que un mal suministro de los alimentos a las PPL desconoce la dignidad humana y viola los derechos a la vida, a la salud y a la integridad personal de estas personas y el padecimiento de hambre, supone un sufrimiento y constituye un trato cruel e inhumano.

4. LA IMPUGNACIÓN

Inconformes con la decisión, las accionadas USPEC, INPEC y la Unión Temporal UT Integración USPEC 2025 la impugnaron.

4.1. La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelario -USPEC-⁶ sostuvo que existe un órgano en cada establecimiento de reclusión que coadyuva con la supervisión en la prestación del servicio de alimentación y es el encargado de realizar la inspección, control y seguimiento al suministro de la alimentación, del cual no es ajeno el Complejo Carcelario y Penitenciario con Alta y Media Seguridad de Medellín el Pedregal -COPED- que según el artículo 132 de la Resolución 6349 de 19 de diciembre de 2016 “Por la cual se expide el Reglamento General de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional – ERON” está conformado así:

ARTÍCULO 132. COMITÉ DE SEGUIMIENTO AL SUMINISTRO DE ALIMENTACIÓN – COSAL: Es el órgano encargado de realizar la inspección, control y seguimiento al suministro de alimentación de cada establecimiento de reclusión y estará integrado por:

1. Director o subdirector del establecimiento.
2. Responsable del área de atención y tratamiento, quien actuará como secretaría y responderá de la guarda y archivo de los documentos tales como acta COSAL, cuadro de raciones, acta de la secretaría de salud local y documentos afines.
3. Cónsul de derechos humanos.
4. La persona privada de la libertad integrante del comité de salud de cada patio.

Por lo tanto, aseguró que la prestación del servicio de alimentación en los establecimientos de reclusión de orden nacional cuenta con un seguimiento y supervisión estricto por parte de diferentes actores, de tal forma que el suministro a la población privada de la libertad cumpla las condiciones mínimas de higiene, calidad y salubridad. Por lo anterior solicitó que se revoque la sentencia, ya que aseguró no tener competencia para cumplir lo ordenado por el Juzgado.

4.2. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-⁷ argumentó que la sentencia de primera instancia le impuso una competencia que no le corresponde,

⁶ Ver archivo 17 “Impugnación USPEC”.

⁷ Ver archivo 21 “Impugnación INPEC”.

ya que no es el encargado de la prestación del servicio de alimentación a favor de las personas privadas de la libertad, puesto que todo lo relativo a la responsabilidad sobre dicho servicio, estaba en cabeza de la USPEC de conformidad con los Decretos 4150 de 2011 y 204 de 2016, además de la Ley 1709 de 2014.

En ese sentido, aseguró que el fallo impugnado puso en cabeza del INPEC, una responsabilidad que no le corresponde y que va en contra del principio establecido en el artículo 6 de la Constitución Política, según el cual las autoridades solo pueden realizar lo que la Constitución y la ley les permitan, por lo que era claro que las órdenes dadas a esta entidad deben ser revocadas y en su lugar desvincular al INPEC de cualquier trámite.

4.3. La Unión Temporal UT Integración USPEC 2025⁸, solicitó que se revoque la sentencia, por cuanto no ha realizado acciones u omisiones que pongan en riesgo los derechos fundamentales de los accionantes.

Reiteró los argumentos de la contestación, respecto con el cierre temporal del “Rancho de Alta”, del Complejo Carcelario el Pedregal -COPED- medida interpuesta por la Secretaría de Salud del Distrito de Medellín, que afectó directamente la operación y salubridad del servicio de alimentación, y fue la principal causa de retrasos en la distribución de los alimentos a las Personas Privadas de la Libertad -PPL-, ya que se vieron obligados a la habilitación de una planta alterna, ubicada en el municipio de Copacabana Antioquia.

Indicó que se tomaron medidas necesarias para recuperar el “Rancho de Alta” y dar cumplimiento a la entrega de los alimentos a la población privada de la libertad, entre las que destacó: i) la ejecución de jornadas de limpieza profunda lavado técnico, raspado y aplicación de recubrimiento antifúngico en paredes afectadas en todas las áreas; ii) el retiro y disposición adecuada de equipos en desuso; iii) la realización de fumigaciones integrales, todo ello con el objetivo de reforzar las condiciones de higiene, y prevenir focos de contaminación.

Adicionalmente afirmó que se completó el desmonte del cuarto frío de congelación principal, que se encontraba dañado, se desinstaló la unidad condensadora, evaporadores, tablero eléctrico, módulos de poliuretano y puertas, así como la demolición del piso existente. En paralelo, se realizó en el mantenimiento del cuarto frío auxiliar, ajuste de puertas, cambio de bisagras, mantenimiento preventivo de la unidad condensadora, adecuación del cableado, carga de refrigerante y aplicación de pintura epóxica.

⁸ Ver archivo 19 “Impugnación UT Integración”.

Aseguró que estas intervenciones se realizaron sin afectar la entrega diaria de raciones, dado que la producción se mantuvo en la planta alterna definida en el plan de contingencia.

Expuso que espera obtener el concepto favorable por parte de la Secretaría de Salud el Distrito de Medellín para la apertura del “Rancho de Alta” del COPED Pedregal y de esta forma retomar la producción de alimentos desde el interior del establecimiento.

Por lo anterior advirtió que la orden de primera instancia vulneró de manera grave su derecho fundamental al debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, así como el derecho a la defensa. En el entendido que extremó esfuerzos desde el inicio de la operación y pese a las situaciones adversas las cuales han superado con el fin de dar el debido cumplimiento y suministro de alimentación a toda la Población Privada de la Libertad incluido el señor Juan Carlos Villa y los demás accionantes de la tutela.

Por todo lo anterior, solicitó que sea revocada la sentencia de primera instancia y se desvincule del presente proceso, ya que no existe por su parte vulneración ni amenaza a los derechos fundamentales invocados por la parte accionante.

5. CONSIDERACIONES

Según lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política y los artículos 32 y 37 del Decreto 2591 de 1991, el Tribunal Administrativo de Antioquia es competente para conocer de la impugnación y proferir la sentencia de segunda instancia en la presente acción de tutela.

5.1. Presupuestos procesales de la acción de tutela

Antes de entrar a estudiar y decidir la impugnación formulada, debe la Sala verificar si se satisfacen los presupuestos⁹ para la procedencia de la acción de tutela, esto es, i) ser formulada para la defensa de un derecho fundamental; ii) la inexistencia de otro medio de defensa judicial efectivo; iii) la legitimación en la causa por activa y por pasiva; iv) el ejercicio oportuno del amparo.

El primer presupuesto exige que la acción de tutela haya sido interpuesta para la defensa de un derecho fundamental, requerimiento que se cumple en la medida que la solicitud de amparo persigue la protección de las garantías a la dignidad humana,

⁹ CConst, T-011/2009, N. Pinilla.

a la integridad personal, a la vida y a la salud, que acorde con los artículos, 1,11,12 y 49 Constitucionales, son derechos fundamentales.

El segundo presupuesto de legitimación en la causa se satisface por activa en tanto los accionantes en nombre propio, fueron quienes instauraron la acción de tutela en contra del USPEC, INPEC y la Unión Temporal UT Integración USPEC 2025; del mismo modo se acredita la legitimación por pasiva al dirigirse la acción contra las entidades responsables de garantizar, vigilar, suministrar y asegurar que se brinde la alimentación a las Personas Privadas de la Libertad PPL.

El tercer requisito alusivo a la inexistencia de otro medio de defensa judicial, también se satisface en la medida que no se advierte que exista otro recurso jurídico inmediato, que pueda garantizar el amparo efectivo de los derechos fundamentales afectados.

El último se refiere al principio de inmediatez en el ejercicio oportuno del amparo constitucional, el cual se cumple en tanto se menciona que la problemática presentada es desde comienzos de julio de 2025 y ante ninguna solución efectiva por parte de las accionadas, la parte actora se vio obligada a presentar la acción de tutela el 25 del mismo mes y anualidad para la protección de sus derechos fundamentales, término razonable para el ejercicio de la acción constitucional.

Visto lo anterior se torna procedente examinar de fondo la presente acción.

5.2. Problema jurídico

Considera necesario la Sala determinar si se confirma, modifica o revoca el fallo de primera instancia, para lo cual deberá resolver los siguientes problemas jurídicos:

- 1) Deberá examinar si de acuerdo con los argumentos expuestos en la impugnación por las accionadas INPEC y USPEC, no se encuentran legitimadas en la causa para garantizar, asegurar y vigilar que se brinde la alimentación adecuada a los accionantes (PPL).
- 2) Determinar si conforme con los reparos hechos por la Unión Temporal UT Integración USPEC 2025, se debe revocar la decisión de primera instancia y negar la solicitud de amparo por cuanto no se han vulnerado los derechos fundamentales de los accionantes ya que afirma se ha garantizado su alimentación dentro del el Complejo Carcelario y Penitenciario con Alta y Media Seguridad de Medellín el Pedregal -COPED-.

5.3. Tesis de la Sala

En lo que concierne al primer problema jurídico, la Sala considera que tanto el INPEC como el USPEC, tienen obligaciones y responsabilidades en cuanto a la prestación del servicio de alimentación a las PPL, por lo tanto, si se encuentran legitimadas en la causa, no obstante, se modificará lo ordenado por la primera instancia para que acorde con sus competencias puedan garantizar el suministro de alimentos a los accionantes privados de la libertad.

Respecto al segundo problema jurídico, la Sala confirmará la decisión de amparar los derechos fundamentales de la parte actora pero modificará la orden dada a la Unión Temporal UT Integración USPEC 2025, ya que, si bien esta accionada centró su argumento en que ha cumplido con sus obligaciones de brindar los alimentos y realizó todas las gestiones para que no se viera afectado el suministro debido a las contingencias presentadas, de las pruebas aportadas, no se logró demostrar que se cumpliera de manera satisfactoria frente a los accionantes.

5.4. El derecho a la alimentación de las Personas Privadas de la Libertad - PPL-

Sobre la garantía de la alimentación respecto de las personas que se encuentran privadas de la libertad, la Corte Constitucional¹⁰ ha establecido que la vida en reclusión implica el acceso a todos los elementos nutritivos que un individuo necesita para llevar una vida sana y activa, así como disponer de los medios para tener acceso a los alimentos.

Al respecto en la Sentencia T-388 de 2013¹¹ el alto Tribunal de lo Constitucional dispuso:

Cuando la ausencia de la comida es tan grande que genera hambre, se comete un acto de tortura. Pasar hambre en una cárcel, en razón a que no se suministra alimentos, es una violación a un ámbito de protección del derecho a la alimentación que está en estrecha conexión con la vida, la integridad personal y la salud, que debe ser protegida de forma inmediata.

Posteriormente, en la Sentencia T-762 de 2015¹², la Corte Constitucional expuso que la política criminal y el sistema penitenciario y carcelario debían garantizar como mínimo unas condiciones de subsistencia digna y humana a todos los reclusos en todo el territorio nacional, asegurando entre otras cosas que: *“(i) los horarios de alimentación y ducha se ajusten a los del común de la sociedad, y se ponga a*

¹⁰ CConst, T-216/2024, J. Ibáñez.

¹¹ CConst, T-388/2013, M. Calle.

¹² CConst, T-762/2015, G. Ortiz.

disposición de los internos agua potable en la cantidad y frecuencia por ellos requerida, y (ii) los alimentos que se proporcionen estén en óptimas condiciones de conservación, preparación y nutrición”.

Por su parte en la Sentencia T-216 de 2024¹³, se indicó:

La situación especial y la falta de capacidad para obtener alimentos de forma independiente por parte de las personas privadas de libertad imponen al Estado la responsabilidad de proveer alimentos en calidad y cantidades apropiadas, garantizando una alimentación adecuada y suficiente. Cuando se impone una sanción privativa de la libertad utilizando el poder punitivo del Estado, se genera la obligación de garantizar las necesidades básicas de las personas privadas de libertad que se encuentran en cárceles o penitenciarías.

Es responsabilidad del Estado proporcionar una nutrición adecuada y completa a quienes están privados de su libertad, desde el momento en que inicia la reclusión hasta que recuperan su libertad.

La relación entre el derecho fundamental a la alimentación y otros derechos como la dignidad humana, la vida, la salud y la integridad es ampliamente reconocida. Cuando el Estado no cumple con su obligación de proveer una alimentación suficiente y adecuada a los reclusos, no solo está desconociendo la dignidad humana, sino que también está violando los derechos a la vida, a la salud y a la integridad personal de los internos. La falta de alimentación, que conlleva inevitablemente sufrimiento y daño tanto físico como mental a quienes la padecen, constituye un trato cruel e inhumano, prohibido por nuestra Carta fundamental (artículo 12 de la Constitución).

Acorde con la jurisprudencia citada, el Estado está obligado a asegurar y garantizar la alimentación adecuada y oportuna de la población reclusa, incluyendo su supervisión, control y evaluación.

Por lo tanto, si las entidades competentes no cumplen con las obligaciones correspondientes al suministro de alimentos en buen estado, nutritivos, en los horarios correspondientes y las raciones acorde con las necesidades y dietas de cada persona privada de la libertad, se pondría en riesgo su salud y la vida misma, además se atentaría contra su dignidad e integridad personal.

6. CASO CONCRETO

Como ya se expuso, los accionantes Personas Privadas de la Libertad -PPL- instauraron la acción de tutela en procura de que se le protejan sus derechos fundamentales a la integridad personal, a la dignidad humana, a la salud y a la vida, debido a que las accionadas no han cumplido con la prestación efectiva de los alimentos en el Complejo Carcelario y Penitenciario con Alta y Media Seguridad de Medellín el Pedregal -COPED-, por lo tanto piden el mejoramiento de las

¹³ CConst, T-216/2024, J. Ibáñez.

condiciones de alimentación al interior del penal, en horarios, condiciones y raciones.

El Juzgado de primera instancia, amparó los derechos fundamentales acabados de mencionar; en consecuencia, impartió las órdenes referenciadas. Inconformes con la decisión, el USPEC, el INPEC, así como la Unión Temporal UT Integración USPEC 2025, la impugnaron por los motivos consignados.

En ese orden de ideas como ya se delimitará por la Sala de Decisión, se deben resolver dos problemas jurídicos, el primero concerniente a los recursos presentados tanto por el USPEC como por el INPEC, al sostener que no tienen ninguna obligación y competencia con respecto al servicio de alimentación que se les brinda a los accionantes reclusos en el Complejo Carcelario el Pedregal - COPED-.

El segundo concierne al recurso formulado por la Unión Temporal UT Integración USPEC 2025, respecto a que según lo aduce esta accionada, no vulnera los derechos fundamentales bajo el argumento que ha dado cumplimiento a los compromisos adquiridos de conformidad con su competencia como operador del servicio de alimentación a las PPL y ha garantizado el suministro continuo y eficiente de los alimentos acorde con los lineamientos contractuales y operativos establecidos, aún en la contingencia presentada.

6.1. La competencia en materia alimentaria del INPEC y del USPEC

Sobre el primer planteamiento de impugnación, se debe tener en cuenta que el Estado le asignó ciertas competencias, obligaciones y responsabilidades tanto al USPEC como al INPEC sobre las PPL.

Con respecto a la alimentación de la población reclusa, la Ley 1709 de 2014¹⁴ en su artículo 67 dispuso que la USPEC (...) **“tendrá a su cargo la alimentación de las personas privadas de la libertad.”**

Seguidamente el artículo 68 ibidem establece:

Artículo 68. Políticas y planes de provisión alimentaria. La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) fijará las políticas y planes de provisión alimentaria que podrá ser por administración directa o por contratos con particulares. Los alimentos deben ser de tal calidad y cantidad que aseguren la suficiente y balanceada nutrición de las personas privadas de la libertad. La alimentación será suministrada en buenas condiciones de higiene y presentación. Los internos comerán sentados en mesas decentemente dispuestas. (...).

¹⁴ “Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones”.

Asimismo, el artículo 5 del Decreto 4150 de 2011¹⁵ le asignó la siguiente función:

Artículo 5°. Funciones. La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, cumplirá las siguientes funciones:
(...)

7. Promover, negociar, celebrar, administrar y hacer seguimiento a contratos de asociaciones público-privadas o de concesión, o cualquier tipo de contrato que se suscriba que tengan por objeto la construcción, rehabilitación, mantenimiento, operación y prestación de servicios asociados a la infraestructura carcelaria y penitenciaria.

(...).

La normativa vigente claramente le impuso obligaciones y competencias al USPEC sobre la alimentación a las PPL, además que tiene a su cargo esta responsabilidad, por lo tanto, no es admisible que solicite la desvinculación del proceso de tutela y asegure que no le corresponde realizar ninguna acción respecto a la problemática que advierten los accionantes.

Es su deber garantizar y asegurar la alimentación de la población privada de la libertad y en el presente caso de los accionantes que se encuentran reclusos en el Complejo Carcelario -COPED- el Pedregal y si bien subcontrató el referido servicio, es su obligación velar porque el contratista cumpla con tal suministro.

En cuanto al INPEC, si bien no es la entidad encargada del suministro de alimentos, si tiene la responsabilidad de dirigir y vigilar a los establecimientos de reclusión del orden nacional de conformidad con el artículo 16 de la Ley 65 de 1993¹⁶ y según el artículo 19 del Decreto 4151 de 2011¹⁷ también le corresponde “*supervisar que la alimentación de la población privada de la libertad cumpla con las obligaciones mínimas nutricionales establecidas y proponer los ajustes necesarios*”.

Esta función se ejerce mediante el Comité de Seguimiento al Suministro de Alimentación-COSAL-, creado mediante el artículo 132 de la Resolución 6349 de 2016¹⁸, en el que se dispuso:

ARTÍCULO 132. COMITÉ DE SEGUIMIENTO AL SUMINISTRO DE ALIMENTACIÓN – COSAL: Es el órgano encargado de realizar la inspección, control y seguimiento al suministro de alimentación de cada establecimiento de reclusión y estará integrado por:

1. Director o subdirector del establecimiento.

¹⁵ “Por el cual se crea la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - SPC, se determina su objeto y estructura”.

¹⁶ “Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario”.

¹⁷ “Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, y se dictan otras disposiciones”.

¹⁸ “Por la cual se expide el Reglamento General de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional – ERON”.

2. Responsable del área de atención y tratamiento, quien actuará como secretaria y responderá de la guarda y archivo de los documentos tales como acta COSAL, cuadro de raciones, acta de la secretaria de salud local y documentos afines.
3. Cónsul de derechos humanos.
4. La persona privada de la libertad integrante del comité de salud de cada patio.

PARÁGRAFO ÚNICO. El comandante de vigilancia o su delegado del Cuerpo de Custodia y Vigilancia, quien participará como invitado y responderá por la elaboración y veracidad de la información reportada en el cuadro de raciones.

Las funciones del Comité de Seguimiento al Suministro de Alimentación son:

1. Realizar el seguimiento al suministro de alimentación por el sistema de ración a la población privada de la libertad.
2. Verificar que las cantidades o gramajes de los alimentos suministrados, estén conforme con las descritas en los menús patrón. Para toma de muestras en el servicio de alimentación, deberá aplicarse el procedimiento establecido por la USPEC.
3. Verificar el cumplimiento del horario de distribución de alimentos contenido en el reglamento del régimen interno.
4. Inspeccionar la calidad de la materia prima empleada para la preparación de alimentos, acorde con lo previsto en los correspondientes menús y el suministro de dietas terapéuticas, y utilizar los elementos entregados por el operador con el fin de garantizar la calidad e inocuidad de los alimentos.

(...).

Acorde con lo citado, es claro que no le asiste razón al INPEC, al asegurar que no le compete ninguna obligación o responsabilidad respecto a la alimentación de las PPL, como se acaba de citar, el director o subdirector del establecimiento carcelario es miembro del Comité de Seguimiento al Suministro de Alimentación -COSAL-, además el comandante de vigilancia o su delegado del cuerpo de custodia, responderá por la elaboración y veracidad de la información reportada en el cuadro de raciones.

Por lo anterior es claro que al INPEC le asiste la obligación de coadyuvar con la garantía de la prestación del servicio de alimentación y de acuerdo con sus competencias, a través de los directores de los establecimientos penitenciarios y carcelarios, es la entidad responsable de vigilar y controlar las condiciones de reclusión de las personas privadas de la libertad, dentro de las que se encuentra la prestación del servicio de alimentación.

En ese sentido, la decisión de primera instancia de mantener vinculadas tanto al USPEC como al INPEC es acertada, no obstante la orden dada en el ordinal segundo del fallo de primera instancia, fue dirigida a que ambas entidades: *“bajo la articulación, coordinación y supervisión de la Personería del Distrito de Medellín y*

hasta la vigencia del contrato con la UNIÓN TEMPORAL UT INTEGRACIÓN USPEC 2025, esto es hasta el 31 de julio de 2026, realicen todas la labores tendientes para mitigar la anomalías presentadas en el Complejo Carcelario y Penitenciario Pedregal – COPED en lo que se refiere al suministro adecuado en cuando a calidad y tiempos de entrega del alimento a los accionantes y a la población privada de la libertad en general”.

La orden se asemeja a una decisión con efectos "*erga omnes*", que en materia de tutela la Corte Constitucional¹⁹ ha dicho que solo le corresponde a tal corporación. Puntualmente ha dicho al respecto:

Nunca los efectos de la decisión de tutela son “*erga omnes*”; en todos los casos, aun en aquellos en que la decisión de tutela rebasa los efectos estrictamente *inter partes* del proceso, éste se traba entre una persona o personas que denuncian la vulneración de sus derechos fundamentales, y otra u otras a quien o quienes se imputa dicha violación. Por ello el examen del juez de tutela no puede prescindir del estudio relativo a si la acción o la omisión de la persona o personas concretamente demandadas conduce a la violación de derechos fundamentales del o los demandantes. Es decir, los efectos de la decisión primeramente se producen siempre entre las partes del proceso, sin perjuicio de que, en eventos especialísimos, como los que se acaban de comentar, puedan extenderse a terceras personas en virtud de las figuras de efectos *inter pares* o *inter comunis*. (Negrillas propias).

Por lo tanto, lo dispuesto en el ordinal segundo tiene un alcance general y no particular y concreto; tampoco está acorde con las pretensiones y hechos expuestos en la tutela y con las competencias que le corresponden a cada entidad; asimismo se dispuso que las accionadas deberán actuar bajo la articulación, coordinación y supervisión de la Personería de Medellín.

Considera la Sala que para que se garantice el servicio de alimentación a los accionantes por parte de las accionadas no es necesario, se tenga que hacer a través tal órgano de control, que además no fue vinculado por la primera instancia en el trámite de tutela, pues en caso de que se incumplan las órdenes emitidas por los jueces de tutela, el ordenamiento jurídico consagra la figura del desacato, a través de cuyo trámite se puede pedir el cumplimiento de las acciones omitidas.

En consecuencia, al estar definidas las competencias de cada entidad, la Sala modificará el sentido de la decisión para que acorde con sus responsabilidades, se garantice la efectiva alimentación de los accionantes.

Por lo tanto, se ordenará al USPEC que garantice y asegure que la Unión Temporal UT Integración USPEC 2025 suministre una adecuada alimentación a los señores Juan Pablo Montoya Quintero, Juan Carlos Villa, Víctor Alfonso Correa Posada,

¹⁹ CConst, C-600/1998, V. Naranjo.
CConst, T-583/2006, M. Monroy.

Andrés Antonio López, Mateo Posada Ortiz, Jadinson Escobar Romania y Javier Arango Mayo Personas Privadas de la Libertad -PPL-, mientras se encuentren reclusos en el Complejo Carcelario y Penitenciario con Alta y Media Seguridad de Medellín el Pedregal -COPEP-, en concordancia con los requerimientos contractuales de cantidad, calidad, cumplimiento del menú y horario de entrega, para ello el USPEC impartirá todas las actuaciones administrativas que correspondan sobre la UT para evitar demoras y dilaciones injustificadas por parte del contratista.

Asimismo, se le ordenará al INPEC, que dentro del el Complejo Carcelario y Penitenciario con Alta y Media Seguridad de Medellín el Pedregal -COPEP-, a través del Comité de Seguimiento al Suministro de Alimentación -COSAL- supervise y realice el seguimiento al suministro de la alimentación a los accionante, una vez estén los insumos dentro del establecimiento carcelario sobre el gramaje, cumplimiento de horarios de distribución, que esta se encuentre en buenas condiciones y que se les brinde las 4 raciones correspondientes a desayuno, almuerzo, cena y refrigerio, de conformidad con lo acordado en el contrato USPEC-CTO- 197-2025.

6.2. La vulneración de los derechos fundamentales por parte de la Unión Temporal UT Integración USPEC 2025

El segundo problema jurídico por resolver de acuerdo con la impugnación es examinar si la entidad accionada Unión Temporal UT Integración USPEC 2025, tal como lo asegura en el recurso no vulneró los derechos fundamentales de los accionante por supuestamente cumplir con el suministro de la alimentación.

De una vez la Sala dirá que no tiene razón esta accionada al señalar que ha cumplido con sus obligaciones, ya que, de los medios de convicción allegados, no se evidencia que efectivamente se le estuviera suministrando la alimentación a los accionantes.

Si bien tanto en la contestación de la tutela como la impugnación la Unión Temporal UT Integración USPEC 2025 aportó unos formatos²⁰ llenados a mano con los que pretende acreditar la entrega de los alimentos en el Complejo Carcelario y Penitenciario con Alta y Media Seguridad de Medellín el Pedregal -COPEP-, en estos no se indica que efectivamente se haya suministrado la alimentación a los accionantes y tampoco permiten consultar toda la información allí insertada, como se observa a continuación en la siguiente imagen²¹:

²⁰ Ver archivo 13 "contestación UT Integración Pag 7".

²¹ Ver archivo 13 "contestación UT Integración Pag 7".

[illegible]

Adicional a ello son formatos en los que no se logra observar quienes son las personas que los firman, no se relaciona la cantidad de alimentos entregados y no explicaron las convenciones de cada significado para interpretar la información de la tabla que allí se expone, por lo tanto, no es posible por la Sala consultarla e interpretarla y dicho documento no da cuenta que efectivamente a los accionantes se le estuviera brindando la alimentación. Tampoco se aportó un seguimiento concreto que diera cuenta que efectivamente se les entregó oportunamente el suministro de alimentos.

Por otra parte la Unión Temporal UT Integración USPEC 2025, manifestó que realizó todas las gestiones necesarias para recuperar el “Rancho Alta” donde se preparaban los alimentos para las PPL recluidas en el Complejo Carcelario - COPED- el Pedregal y tales mejoras esperan que se habilite nuevamente la producción dentro de las instalaciones y con ello mejorar el servicio de alimentación, no obstante las pretensiones de la tutela iban enfocadas a que se cumpla con las raciones, la calidad y los tiempos de entrega de las comidas, por lo tanto la gestión realizada, no hace que desaparezca la vulneración de los derechos fundamentales afectados, ya que se reitera, no se acreditó que los tutelantes efectivamente recibieran de manera adecuada y oportuna sus alimentos.

Carece entonces de sustento probatorio la impugnación de la UT por lo que se mantendrá la decisión de su vinculación, sin embargo también se hace necesario modificar la orden dada en el ordinal tercero referente a esta accionada, ya que el juzgado también decidió con efectos “*erga omnes*” disponiendo sobre la alimentación de todos los reclusos del Complejo Carcelario y Penitenciario con Alta y Media Seguridad de Medellín el Pedregal -COPED- y además instó tanto a la Personería de Medellín como a la Secretaría de Salud del Distrito de Medellín para

que impartieran las instrucciones pertinentes en aras de evitar demoras y dilaciones administrativas injustificadas por parte de las accionadas y se cumpla lo dispuesto, pero se reitera no había lugar a ello, ya que es una tutela *inter partes* y estas entidades nunca fueron vinculadas al trámite tutelar.

En ese sentido se torna necesario reiterar que acorde con la Corte Constitucional²², las decisiones *erga omnes* contenidas en fallos de tutela, solo son de competencia de esta alta corporación y por lo tanto la decisión que se tome en el presente asunto rebasa los efectos estrictamente *Inter partes* del proceso -accionantes y accionadas-.

En consecuencia, también se deberá modificar lo dispuesto en el ordinal tercero del fallo impugnado y en su lugar se ordenará a la Unión Temporal UT Integración USPEC 2025 que suministre una adecuada alimentación a los accionantes, mientras se encuentra reclusos en el Complejo Carcelario y Penitenciario con Alta y Media Seguridad de Medellín el Pedregal -COPED-, en los tiempos, cantidades, raciones y calidad acorde con lo dispuesto en el contrato USPEC-CTO- 197-2025.

Así mismo se ordenará a las entidades accionadas, que alleguen al Juzgado de primera instancia, la prueba del cumplimiento de las ordenes aquí impartidas.

En mérito de lo expuesto, **el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Octava de Decisión**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Medellín del 6 de agosto de 2025, que amparó los derechos fundamentales a la dignidad humana, la integridad personal, a la salud y a la vida de los señores Juan Pablo Montoya Quintero, Juan Carlos Villa, Víctor Alfonso Correa Posada, Andrés Antonio López, Mateo Posada Ortiz, Jadinson Escobar Romania y Javier Arango Mayo, excepto las órdenes dadas en los ordinales segundo y tercero, los cuales se **MODIFICAN** y quedan de la siguiente manera:

SEGUNDO: ORDENAR a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelario -USPEC- que garantice y asegure que la Unión Temporal UT Integración USPEC 2025 suministre una adecuada alimentación a los accionantes mientras se encuentren reclusos en el Complejo Carcelario y Penitenciario

²² CConst, C-600/1998, V. Naranjo.
CConst, T-583/2006, M. Monroy.

con Alta y Media Seguridad de Medellín Pedregal -COPED, en concordancia con los requerimientos contractuales de cantidad, calidad, cumplimiento del menú y horario de entrega, para ello el USPEC realizará todas las actuaciones administrativas que correspondan sobre la UT para evitar demoras y dilaciones injustificadas por parte de la referida contratista.

Asimismo, **ORDENAR** al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC- que dentro del Complejo Carcelario y Penitenciario con Alta y Media Seguridad de Medellín el Pedregal -COPED-, a través del Comité de Seguimiento al Suministro de Alimentación -COSAL- realice la inspección, control y seguimiento al suministro de alimentación a los accionantes, una vez estén los insumos dentro del establecimiento carcelario sobre el gramaje, cumplimiento de horarios de distribución, que esta se encuentre en buenas condiciones y que se les brinde las 4 raciones correspondientes a desayuno, almuerzo, cena y refrigerio, de conformidad con lo acordado en el contrato USPEC-CTO- 197-2025.

TERCERO: ORDENAR a la Unión Temporal UT Integración USPEC 2025 que suministre una adecuada alimentación a los señores Juan Pablo Montoya Quintero, Juan Carlos Villa, Víctor Alfonso Correa Posada, Andrés Antonio López, Mateo Posada Ortiz, Jadinson Escobar Romania y Javier Arango Mayo, mientras se encuentren reclusos en el Complejo Carcelario y Penitenciario con Alta y Media Seguridad de Medellín el Pedregal -COPED-, en los tiempos, cantidades, raciones y calidad acorde con lo dispuesto en el contrato USPEC-CTO- 197-2025.

SEGUNDO: ORDENAR al **USPEC**, el **INPEC** y a la **Unión Temporal UT Integración USPEC 2025**, que alleguen al despacho de primera instancia, la prueba del cumplimiento de las ordenes impartidas en esta sentencia.

TERCERO: NOTIFICAR a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO: REMITIR dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Una vez notificada la decisión a las partes, remítase copia de esta al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Esta providencia se estudió y aprobó en Sala, como consta en acta de la fecha.

(Firmada electrónicamente)

LUZ MYRIAM SÁNCHEZ ARBOLEDA

Magistrada

(Firmada electrónicamente)

JUAN GABRIEL VILLAMARÍN MARTÍNEZ

Magistrado

ANGY PLATA ÁLVAREZ

(Firmada electrónicamente)

Magistrada