

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO CUARENTA Y CINCO ADMINISTRATIVO

DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ

CARRERA 57 No. 43 – 91, PISO 6

Bogotá D.C., cuatro (04) de mayo de dos mil veinte (2020)

PROCESO:	11001-33-41-045-2020-00085-00
DEMANDANTE:	JANIS LOANID BERNAL LÓPEZ
DEMANDADO:	NACIÓN- PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA- MINISTRA DE JUSTICIA Y DEL DERECHO- DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO INPEC, CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, PRESIDENTE DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, JUZGADO 12 DE EJECUCIÓN DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD DE BOGOTÁ
ACCIÓN:	TUTELA

Pasa el Despacho a decidir la acción constitucional impetrada por la señora Janis Loanid Bernal López, actuando como agente oficioso del señor Jesús Antonio Ramírez Martínez contra la Nación - Presidente de la República de Colombia- Ministra de Justicia y del Derecho- Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, Corte Constitucional de Colombia, Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, Juzgado 12 de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá

1. ANTECEDENTES

El 20 de abril de 2020 la señora Janis Loanid Bernal López, actuando como agente oficioso del señor Jesús Antonio Ramírez Martínez, presentó Acción de Tutela contra la Nación - Presidente de la República de Colombia- Ministra de Justicia y del Derecho- Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, Corte Constitucional de Colombia, Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, Juzgado 12 de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá con el objeto de que en

virtud de la pandemia del COVID-19 se proteja el derecho a la vida de su agenciado puesto que se encuentra recluso en el Centro de Reclusión la Picota de Bogotá, aunado a esto requiere que se solicite un informe ante los Jueces de Ejecución de Penas para que expidan un informe sobre el estado de la pena con la posibilidad de aplicar subrogados penales así como un informe del estado de salud actual de su compañero.

Indica la accionante que el 22 de marzo de 2020 se profirió el Decreto 1144 de 2020 *por medio de la cual se declara el Estado de Emergencia Penitenciaria y Carcelaria en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional del INPEC*. Dentro de los efectos del decreto, se señalan medidas provisionales para controlar el hacinamiento en las cárceles por motivo de la pandemia, sin embargo, señala que hasta la fecha de interposición de la acción de tutela no se ha efectuado gestión alguna por parte de los accionados, lo que genera una vulneración al derecho a la vida de su agenciado debido a las condiciones de salubridad y hacinamiento en las que se encuentra recluso. Resaltan que organizaciones internacionales han señalado que se deben tomar medidas urgentes para las personas privadas de la libertad ante el peligro inminente de contagio del Coronavirus.

1.1. Material probatorio

Junto con el escrito de tutela, la accionante no allegó documentación

1.2. Actividad procesal

Mediante auto de fecha 20 de abril de 2020, el Despacho admitió la acción constitucional, en él se dispuso la notificación al Presidente de la República de Colombia, a la Ministra de Justicia y del Derecho, al Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, al Presidente de la Corte Constitucional de Colombia, al Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, al Juzgado 12 de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad para que en garantía al ejercicio del derecho de contradicción allegara el informe y documentos pertinentes que pretenda hacer valer.

La anterior decisión fue notificada vía correo electrónico al buzón de mensajes: notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co

<notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co>;

<notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co>; <notificaciones@inpec.gov.co>;

presidencia@corteconstitucional.gov.co <presidencia@corteconstitucional.gov.co>;

<presidencia@consejosuperior.ramajudicial.gov.co>

<ejcp12bt@cendoj.ramajudicial.gov.co>;

<jesusr709@hotmail.com>;

<deajnotif@deaj.ramajudicial.gov.co>. Una vez vencido el término de traslado, las entidades concernidas se pronunciaron en los siguientes términos:

En escrito de contestación el **Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá** solicita la desvinculación del presente trámite, resalta que mediante el Decreto 546 del 14 de abril de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, se adoptaron las medidas para sustituir la pena de prisión y la medida de aseguramiento de detención en establecimientos penitenciarios y carcelarios por la prisión domiciliaria a personas que se encuentren en mayor situación de vulnerabilidad frente a la pandemia. Al respecto, señalan que el Consejo Superior de la Judicatura adoptó un protocolo para que el INPEC le envíe las solicitudes de detención y prisión domiciliarias transitorias el cual se encuentra publicado en la página de la Rama Judicial.

Aunado a esto, indican que el Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá remitió al Consejo Superior de la Judicatura el proyecto “Por medio del cual se reglamenta transitoriamente el uso de medios tecnológicos en los Juzgados y el Centro de Servicios Administrativos de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá” con el fin de mitigar el Estado de Emergencia. Conforme a esto, expresan que no se han transgredido los derechos fundamentales de la parte actora por lo que se debe desvincular, ya que las actuaciones referidas recaen en el INPEC, el cual se encarga de darle trámite a la solicitud de sustitución de pena privativa de la libertad por prisión domiciliaria.

La **Corte Constitucional de Colombia** solicita que se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva puesto que ésta corporación no actuó ni intervino en los tramites y actuaciones referentes a las medidas asumidas por el Gobierno Nacional para afrontar la situación de riesgo de salubridad al interior de las cárceles. En ese sentido, dentro del presente trámite se exige el cumplimiento oportuno de las medidas gubernamentales en el marco del Estado de Emergencia Sanitaria y conforme a esto se expidió el Decreto 546 del 14 de abril de 2020 el cual se señala los supuestos para que opere la excarcelación específicamente sobre cuáles delitos se aplica y las características personales de cada individuo, labor que le corresponde a la jurisdicción penal y al INPEC. Por otro lado, aclaran que el proceso referido en el mencionado decreto requiere de unos tiempos para su aplicación por lo que las personas privadas de la libertad serán informadas por las autoridades para verificar si son o no beneficiarios. En virtud de lo anterior, solicitan que se desvincule de la presente acción.

El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario se refiere a las pretensiones la acción de tutela y señala que deben negarse de plano. Toda vez que ésta entidad desde que se declaró la emergencia sanitaria nacional ordenó la suspensión de visita a los privados de la libertad hasta nueva orden y se restringió el ingreso de personas privadas de la libertad que provengan de estaciones o centro de reclusión transitoria. Posteriormente mediante la Resolución No. 001144 del 22 de marzo de 2020 declaró el Estado de Emergencia en centros de reclusión del orden Nacional, en ese sentido, el 26 de marzo de 2020 se emitió circular No. 0009 por medio de la cual se dieron instrucciones para la prevención, mitigación y contención del contagio del COVID-19 al interior de los establecimientos carcelarios y posteriormente se expedieron nuevas circulares en ese mismo sentido.

No obstante, respecto a la solicitud de tutela sobre conceder prisión domiciliaria resaltan que es competencia de los Juzgados de Ejecución de Penas o del Juez de conocimiento, por lo que no existe legitimación en la causa por pasiva del INPEC respecto de los hechos enunciados en la tutela puesto que no tienen que ver con actuaciones desplegadas por ellos. En todo caso, exponen que si se están encargando de adoptar todas las medidas necesarias para evitar el contagio dentro de las cárceles. Sobre el punto solicitado en la tutela resaltan que conforme al artículo 3 del decreto 546 de 2020 el INPEC debe verificar preliminarmente el cumplimiento de los requisitos objetivos de personas privadas de la libertad que se ajusten a las circunstancias descritas en el Decreto y remitirlos a los Juzgados de Ejecución. Por lo que indican que se encuentran trabajando en el listado del personal privado de la libertad que saldrá en detención domiciliaria hasta tanto el Gobierno Nacional lo determine. Ya que en virtud de la constitución política las autoridades no pueden ejercer funciones distintas a las atribuidas y conforme a la ley 65 de 1993 artículo 14 le compete la ejecución de la pena privativa de la libertad proferida mediante sentencia condenatoria pero no definir lo aquí pretendido como la concesión de la detención domiciliaria.

El Juzgado doce (12) de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad en escrito de contestación indica que el expediente fue remitido a la Jurisdicción Especial para la Paz sin que hasta la fecha el expediente haya sido objeto de reingreso. Aunado a esto manifiestan que en el Decreto 546 de 2020 se establece un procedimiento para dar cumplimiento al beneficio transitorio y en primer lugar le corresponde al INPEC, en ese sentido hasta no agotar el primer paso no pueden los Juzgados de Ejecución asumir la competencia. Sobre el caso concreto indican que no se acredita la agencia oficiosa y no se agotó el procedimiento establecido en el referido decreto. En todo caso, aclaran que

respecto de los delitos por los cuales fue procesado el señor Jesús Ramírez no procede el beneficio transitorio.

El **Ministerio de Justicia y del Derecho** en escrito de contestación relaciona una serie de decretos por medios de los cuales se ha puesto en funcionamiento todo el protocolo para garantizar la salud de los internos y evitar el mayor contagio del virus, en ese sentido señala que no le asiste razón al accionante cuando indica que el Gobierno no ha adoptado las medidas para proteger su vida, ya que a la fecha el número de contagios no es significativo respecto al volumen de la población carcelaria y los protocolos se encuentran activos. Por otro lado, sobre la solicitud que realiza ante los Jueces de Ejecución de penas sobre el estado de su proceso y la posibilidad de aplicación de subrogados, así como la solicitud respecto a su estado actual de salud, indican que desborda su competencia. En virtud de lo anterior, solicita que se niegue la acción de tutela y se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva de esta entidad.

Por último, la **Presidencia de la Republica de Colombia** se manifestó en oposición a la acción de tutela en el entendido que no han vulnerado los derechos del agenciado porque han tomado todas las decisiones necesarias y suficientes en atención al Estado de Emergencia y el en la tutela no se probó ni siquiera de manera sumaria los derechos fundamentales presuntamente afectados. Lo que genera la improcedencia de la acción de tutela puesto que no es posible invocar el amparo a partir de suposiciones futuras y en este caso en ningún momento se indica que el recluso se encuentre en una situación y carga distinta a la que la mayoría de los colombianos de toda condición social esté soportando en mayor o menor medida.

2. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

2.1 Competencia

Este Juzgado es competente para conocer de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo señalado en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, en concordancia con lo dispuesto en el inciso segundo del numeral 2° del artículo 1° del Decreto 1983 de 2017.

2.2 Problema Jurídico

¿Es procedente la acción de tutela a favor del señor Jesús Antonio Ramírez Martínez en contra de las entidades accionadas y en garantía a su derecho fundamental a la vida en el sentido de ordenar dar trámite al Decreto 546 del 14 de abril de 2020 en virtud de la aplicación del beneficio transitorio de prisión domiciliaria?

2.3 Procedencia excepcional de la Acción de Tutela

Procede el Despacho a desarrollar el análisis del presente caso respecto al cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la Acción de Tutela. De esta forma, se resalta que la Corte Constitucional ha establecido que la solicitud de amparo requiere de los siguientes requisitos: “(i) legitimación por activa; (ii) legitimación por pasiva; (iii) trascendencia iusfundamental del asunto; (iv) agotamiento de los mecanismos judiciales disponibles, salvo la ocurrencia de un perjuicio irremediable (subsidiariedad); y (v) la evidente afectación actual de un derecho fundamental (inmediatez)”¹.

En ese orden de ideas, para el caso en concreto se evidencia que no se cumplen los requisitos generales de procedencia de conformidad con lo siguiente: (i) La parte accionante indica que actúa como agente oficioso del recluso Jesús Ramírez el cual de acuerdo a lo señalado en la tutela no puede acudir a reclamar los derechos en nombre propio puesto que se encuentra recluso en centro carcelario y enfermo de hipertensión. Al respecto, este Despacho considera que si bien es cierto que existen restricciones a causa del COVID-19 en las cárceles, de ninguna forma éstas deben afectar el acceso a la administración de justicia. Por lo que el hecho de encontrarse recluso lo imposibilita para presentar la acción en nombre propio, dado que los centros de reclusión deben garantizar que los reclusos presenten los reclamos que consideran necesarios y en el presente caso no se manifiesta que el INPEC haya restringido ese derecho. Por otro lado, no se prueba sumariamente que el recluso se encuentre en estado de debilidad manifiesta respecto a la enfermedad que padece. Si bien la acción de tutela es un procedimiento que se caracteriza por ser informal, no implica que el accionante no cumpla con unos requisitos mínimos tendientes a demostrar al juez los hechos en que funda sus pretensiones y en principio la calidad en la que actúa. Al respecto la Corte Constitucional ha manifestado que:

¹ C. Const., Sent. T-010, en. 20/2017. M.P ALBERTO ROJAS RÍOS.

“Cabe poner de presente que la jurisprudencia constitucional se ha encargado de puntualizar, en relación con la figura de la acción de tutela, que si bien es cierto que la informalidad es una de sus notas características, cuyo fundamento justamente reside en la aplicación del principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas procesales, ello no es óbice para que la misma se someta a unos requisitos mínimos de procedibilidad, dentro de los cuales se encuentra el concerniente a la debida acreditación de la legitimación por activa -o la titularidad- para promover el recurso de amparo constitucional”.²

En este punto, es importante desarrollar los criterios jurisprudenciales que se han sostenido para declarar la procedencia de la acción de tutela en cuanto a la legitimación de la causa por activa, así la Corte Constitucional ha resaltado que se debe cumplir con lo siguiente:

“(i) cuando la tutela es ejercida directamente y en su propio nombre por la persona afectada en sus derechos; (ii) cuando la acción es promovida por quien tiene la representación legal del titular de los derechos, tal como ocurre, por ejemplo, con quienes representan a los menores de edad, los incapaces absolutos, los interdictos y las personas jurídicas; (iii) también, cuando se actúa en calidad de apoderado judicial del afectado, “caso en el cual el apoderado debe ostentar la condición de abogado titulado y al escrito de acción se debe anexar el poder especial para el caso o en su defecto el poder general respectivo”; (iv) igualmente, en los casos en que la acción es instaurada como agente oficioso del afectado, debido a la imposibilidad de éste para llevar a cabo la defensa de sus derechos por su propia cuenta, como sucede, por ejemplo, con un enfermo grave, un indigente, o una persona con incapacidad física o mental. Finalmente, (v) la acción de tutela puede ser instaurada a nombre del sujeto cuyos derechos han sido amenazados o violados, por el Defensor del Pueblo, los personeros municipales y el Procurador General de la Nación, en el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales”³.

Analizando el caso concreto, para el cumplimiento de estos requisitos se tiene que: A). La persona a la que se le afectan directamente los derechos fundamentales, es decir el señor Jesús Ramírez, no interpone directamente la acción de tutela. B) Por otra parte, la

² C. Const., Sent. T-403, ago. 30/2019. M.P LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ.

³ C. Const., Sent. T-176, mar. 14/2011. M.P GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

señora Janis Loanid Bernal López no se encuentra autorizada legalmente para representar al recluso en su nombre. C) La accionante no tiene la calidad de abogado. D) En el caso de los agentes oficiosos, figura que se pretende acreditar en el presente caso, el afectado debe estar imposibilitado para llevar a cabo su defensa y como se ha resaltado en párrafos anteriores no existe evidencia en el expediente que indique esa dificultad y en todo caso, este Despacho considera que las circunstancias descritas por la agente oficiosa no conllevan a imposibilitar al recluso para defender sus derechos. E) Finalmente, no es el caso que haya sido presentada por el Defensor, personero o procurador.

(ii) La acción de tutela va dirigida contra el Presidente de la República de Colombia- Ministra de Justicia y del Derecho- Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, Corte Constitucional de Colombia, Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, Juzgado 12 de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá- En virtud de los escritos de respuesta allegados y de los hechos relatados por el actor, este Despacho observa que sólo el INPEC le asiste eventualmente legitimación en la causa por pasiva, toda vez que es la primera autoridad encargada de evaluar el cumplimiento de los requisitos objetivos para acceder al beneficio contemplado en el Decreto 546 del 14 de abril de 2020 y si bien los Juzgados de Ejecución y Medidas de Seguridad hacen parte del proceso, en la contestación de la demanda el Juzgado 12 de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad probó que no ostenta la competencia del caso del señor Jesús Ramírez toda vez que se remitió el expediente a la Jurisdicción Especial para la Paz. Por lo tanto, se desvinculará a las demás entidades del trámite de tutela.

(iii) En el presente caso, se evidencia una trascendencia lufundamental dado que de los hechos narrados y en virtud de la pandemia declarada en el territorio Nacional es claro que debido a los problemas de hacinamiento que se presentan en las diferentes cárceles del país es un riesgo muy alto el contagio para las personas privadas de la libertad por lo que se genera una relevancia constitucional en virtud de los derechos fundamentales a la salud y vida de estas personas.

(iv) El despacho encuentra cumplido parcialmente el requisito de subsidiariedad por las siguientes razones:

Por una parte, es importante resaltar que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para ordenar directamente el beneficio de prisión domiciliaria que se establece en el Decreto 546 de 2020, toda vez que el Juez de Ejecución de penas es la autoridad competente para determinar si se cumplen o no los requisitos de acuerdo a cada caso particular. En ese sentido, para que éste juez pueda determinar si el beneficio procede o no, se debe cumplir con el procedimiento establecido en el citado decreto, el cual en su artículo 8 señala que el INPEC debe realizar la verificación preliminar de las personas privadas de la libertad que cumplen con los requisitos y luego remitir el listado a los jueces de Ejecución de Penas adjuntando las cartillas biográficas digitalizadas, el cómputo de la información que obre en la hoja de vida, los antecedentes judiciales y los certificados correspondientes de dichas personas.

En escrito de contestación el INPEC señala que se encuentran trabajando en el listado, si bien el Decreto no le establece un límite de tiempo, cabe resaltar que ante el Estado de Emergencia declarado en las cárceles y la posible propagación del virus en los centros de reclusión, éstos deben desplegar todo lo necesario para agilizar dicho procedimiento y colocar los casos ante los jueces competentes. En este punto pueden verse afectados derechos de los internos al no tener conocimiento sobre el estado del trámite administrativo que se surte para su beneficio y por posibles demoras en la expedición del listado por parte de los Centros Carcelarios. Si bien el recluso puede acudir en primera instancia ante la Institución Carcelaria solicitando dicha información, esto no sería un mecanismo eficaz en virtud de las circunstancias de vulnerabilidad y ante la inminencia de un perjuicio irremediable como lo es el contagio del virus.

Así las cosas, cada día transcurrido en el centro de reclusión puede llegar afectar derechos fundamentales, por lo que éste Despacho considera procedente que los internos puedan acudir a esta acción constitucional directamente para que se agilice el trámite previsto en el mencionado Decreto. Sobre todo porque las personas privadas de la libertad son sujetos de especial protección constitucional de acuerdo a la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional:

“Dentro de las consideraciones de la sentencia, la Sala indicó que *“los menos privilegiados, las personas más descuidadas y abandonadas a su suerte y sus problemas, como es el caso de las personas privadas de la libertad”* son sujetos de especial protección constitucional en razón a la masiva y generalizada violación de sus derechos fundamentales al interior de los mismos centros de reclusión. De ahí que sus garantías constitucionales deben *“ser [protegidas] con celo en una*

democracia". Recordó entonces que la acción de tutela adquiere un lugar protagónico y estratégico en un Sistema penitenciario y carcelario, en crisis, que muchas veces implica un peligro grave, real e inminente".⁴

(v) A su vez, se encuentra acreditado el requisito de Inmediatez, como quiera que lo que se pretende es la agilización del procedimiento establecido en el Decreto 546 del 14 de abril de 2020, desde esa fecha hasta la interposición de la acción de tutela, transcurrió un término razonable.

En consecuencia, este despacho considera que la presente acción constitucional no cumple con los requisitos generales de procedencia para ser analizada de fondo.

3. Síntesis de la decisión

En virtud de las razones expuestas no se concederá la presente acción de tutela, por no estar acreditado la legitimación en la causa por activa.

En mérito de lo expuesto, el Juez Cuarenta y Cinco Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia, y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLÁRESE IMPROCEDENTE la acción de tutela instaurada por Janis Loanid Bernal López, actuando como agente oficioso del señor Jesús Antonio Ramírez Martínez, en contra de el Presidente de la República de Colombia- Ministra de Justicia y del Derecho- Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, Corte Constitucional de Colombia, Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, Juzgado 12 de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá.

SEGUNDO. – DESVINCÚLESE de la presente acción de tutela al Presidente de la República de Colombia- Ministra de Justicia y del Derecho, a la Corte Constitucional de Colombia, al Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, y al Juzgado 12 de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá.

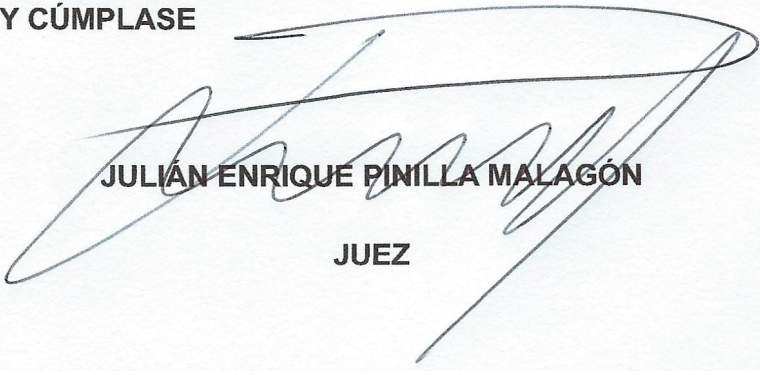
⁴ C. Const., Sent. T-143, mar. 07/2017. M.P MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

11001-33-41-045-2020-00085-00
JANIS LOANID BERNAL LÓPEZ
NACIÓN - PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA- MINISTRA DE JUSTICIA Y DEL
DERECHO- DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y
CARCELARIO INPEC, CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, PRESIDENTE DEL
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, JUZGADO 12 DE EJECUCIÓN DE PENAS Y
MEDIDAS DE SEGURIDAD DE BOGOTÁ
TUTELA

TERCERO. - COMUNÍQUESE a los interesados lo anterior por el mecanismo más expedito y eficaz (oficio o telegrama).

CUARTO. - En caso de no ser impugnada esta providencia, **REMÍTASE** a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JULIÁN ENRIQUE PINILLA MALAGÓN

JUEZ