

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO CUARENTA Y CINCO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
CARRERA 57 No. 43 – 91, PISO 6

Bogotá D.C., once (11) de mayo de dos mil veinte (2020)

PROCESO:	11001-33-41-045-2020-00089-00
DEMANDANTE:	MARITZA YURLEY NAGLE MOSQUERA
DEMANDADO:	NACIÓN- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO- INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO INPEC, JUZGADO CUARTO DE EJECUCIÓN DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD DE BOGOTÁ
ACCIÓN	TUTELA

Pasa el Despacho a decidir la acción constitucional impetrada por la señora Maritza Yurley Nagle Mosquera, actuando en nombre propio contra la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, Juzgado Cuarto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá.

1. ANTECEDENTES

El 24 de abril de 2020 se radicó acción de tutela presentada por la señora Maritza Yurley Nagle Mosquera, actuando en nombre propio contra la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, Juzgado Cuarto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá con el objeto de que se ordene su traslado del centro de reclusión a su lugar de residencia como medida eficaz para la protección de su derecho a la salud y vida ante la problemática de salud pública a causa del Covid-19.

Indica la accionante que se encuentra reclusa en centro carcelario de mujeres el buen pastor de Bogotá, que debido a la Pandemia el Gobierno ordenó el confinamiento obligatorio de toda la población, sin embargo resalta que no se han tomado medidas de prevención para los reclusos quienes afrontan un estado de cosas inconstitucionales. Resalta que en las cárceles se viven problemas de hacinamiento, falta de salubridad, problemas de suministro de agua, un precario sistema de salud, alimentación y en

general las condiciones permanentes de vida indigna los hacen vulnerables en su condición física. Manifiesta a su vez que los protocolos de prevención adoptados han sido insuficientes y persisten las condiciones que impiden que la población reclusa de ese establecimiento carcelario tenga el espacio suficiente para guardar las distancias prudenciales, en estas condiciones se puede generar fácilmente el contagio masivo.

Aclara que se encuentra condenada por porte ilegal de armas y municiones, a cargo del Juzgado Cuarto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad detenida desde el 6 de abril de 2018, que actualmente lleva 24 meses y 2 meses de redención lo cual suman 26 a la fecha, de 108 meses a los que fue condenada. Por lo que señala tener derecho a la prisión o detención domiciliaria.

1.1. Material probatorio

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

1.2. Actividad procesal

Mediante auto de fecha 24 de abril de 2020, el Despacho admitió la acción constitucional, en él se dispuso la notificación a la Ministra de Justicia y del Derecho, al Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC y al Juez cuarto (4) de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad para que en garantía al ejercicio del derecho de contradicción allegaran el informe y documentos pertinentes que pretenda hacer valer.

La anterior decisión fue notificada vía correo electrónico al buzón de mensajes: notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co; notificaciones@inpec.gov.co; ejcp04bt@cendoj.ramajudicial.gov.co; baguillon@procuraduria.gov.co. Una vez vencido el término de traslado, las entidades concernidas se pronunciaron en los siguientes términos:

En escrito de contestación el **Ministerio de Justicia y del Derecho** indica que la presente acción de tutela no cumple con el requisito de subsidiariedad porque para el caso concreto existe un medio ordinario previo a la tutela, ya que la accionante debe cumplir con los requisitos para que le otorguen la prisión domiciliaria o la libertad condicional y su concesión está a cargo del juez competente. Aunado a esto, indica que debe declararse la falta de legitimidad en la causa por pasiva respecto al Ministerio de Justicia, ya que la Rama Judicial es independiente y autónoma en el ejercicio de su función de administrar justicia y las autoridades administrativas no están habilitadas para requerir a un

funcionario judicial con el fin de imponerle criterios que deba adoptar en sus situaciones o providencias. En todo caso manifiestan que están tomando las medidas necesarias para garantizar los derechos de los internos dentro de los centros de reclusión.

Por su parte, el **Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC** expone que lo solicitado por la accionante respecto a conceder la libertad domiciliaria es una función exclusiva de los Juzgados de Ejecución de Penas que vigila su caso o del juez de conocimiento. Por lo que existe falta de legitimación en la causa por pasiva respecto a esta entidad. Aunado a esto, reiteran que están tomando todas las medidas necesarias para disminuir el riesgo de contagio de la enfermedad en virtud de la alerta mundial sobre el Covid- 19.

Por su parte, indican que el INPEC únicamente tiene la obligación de remitir los listados y cartillas biográficas a través de los directores de cada establecimiento de reclusión. Por lo tanto, aducen que no se ha vulnerado ni se amenaza derecho alguno a nombre de la accionante. En consecuencia, se debe declarar improcedente la presente acción de tutela.

Por último, el **Juzgado 4 de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad** en escrito de contestación indicó que la accionante fue condenada por el Juzgado 22 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá mediante sentencia del 20 de junio de 2016 a pena de 108 meses de prisión por ser declarada la autora del delito de fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones, razón por la cual se encuentra privada de la libertad desde el 6 de abril de 2018.

Respecto a la acción de tutela notificada, señalan que ante su despacho no se ha elevado solicitud de concesión de prisión domiciliaria transitoria con fundamento en el Decreto 546 de 2020 y tampoco el centro carcelario ha remitido la documentación correspondiente para tal fin, así como lo dispone el artículo 8 del mencionado decreto y hasta tanto el centro carcelario no remita la documentación requerida, no se pronunciarán de fondo sobre la concesión de la prisión domiciliaria transitoria.

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 de la señora Maritza Yurley Nagle Mosquera en contra de las entidades accionadas y en garantía a sus derechos fundamentales a la vida y salud para ordenar el beneficio de prisión domiciliaria en virtud de la pandemia declarada por el Covid -19?

¿Vulnera el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC el derecho al debido proceso administrativo a favor de la accionante respecto al trámite establecido en el artículo 8 del Decreto 546 del 2020?

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 se cumplen los requisitos generales de procedencia de conformidad con lo siguiente: (i) La parte accionante actúa en nombre propio siendo la titular de los derechos que invoca. En ese sentido, se encuentra acreditado el requisito de legitimación en la causa por activa.

(ii) La acción de tutela va dirigida contra el Ministerio de Justicia y del Derecho- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, Juzgado Cuarto de Ejecución de penas y medidas de seguridad de Bogotá entidades encargadas de ejercer la vigilancia y control en el caso del Ministerio de Justicia y del Derecho, ante el INPEC y Juzgado 4 de Ejecución de penas quienes hacen parte del procedimiento tendiente a otorgar el beneficio requerido.

(iii) En el presente caso, se evidencia una trascendencia iusfundamental dado que de los hechos narrados y en virtud de la pandemia declarada en el territorio Nacional es

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

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 y Medidas de Seguridad es la autoridad competente para determinar si se cumplen o no los requisitos de acuerdo con cada caso particular. En ese sentido, para que éste 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 Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, por medio de las direcciones regionales y los directores de establecimientos penitenciarios y carcelarios, verificarán preliminarmente el cumplimiento los requisitos objetivos establecidos en el presente y remitirán a los Juzgados de Ejecución de y Medidas de Seguridad respectivos, el listado junto con las cartillas biográficas digitalizadas, el cómputo la información que obre en la hoja de vida, los antecedentes judiciales y los certificados correspondientes de personas privadas de la libertad que se ajusten a cualquiera las circunstancias descritas en artículo segundo”.

En efecto, en escrito de contestación el INPEC señala que tiene la obligación de establecer las listas de esas reclusas beneficiadas. si bien el Decreto no le establece un límite de tiempo para ello, 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 la reclusa 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.

En ese sentido, cada día transcurrido en el centro de reclusión puede llegar afectar derechos fundamentales, por lo que este 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 con 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”.²

En consecuencia, se encuentra cumplido el requisito de subsidiariedad respecto a la garantía al debido proceso administrativo respecto al cumplimiento del trámite establecido en el Decreto 546 de 2020. No obstante, no se cumple este requisito de procedencia para ordenar directamente por este medio el beneficio de la prisión domiciliaria a favor de la accionante, competencia exclusiva del Juez cuarto de Ejecución de penas.

(v) A su vez, se encuentra acreditado el requisito de Inmediatez, como quiera que lo que se pretende en últimas se encuentra sometido a la agilización del procedimiento establecido en el Decreto 546 del 14 de abril de 2020, por lo que nos encontramos frente a un daño continuado.

En consecuencia, este despacho considera que la presente acción constitucional cumple con los requisitos generales de procedencia para ser analizada de fondo.

2.4 Caso concreto

La señora Maritza Yurley Nagle Mosquera, quien se encuentra reclusa en centro carcelario de mujeres el buen pastor de Bogotá, actuando en nombre propio presentó acción de tutela en contra de la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, Juzgado Cuarto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá con el objeto de que se ordene el beneficio de prisión

² C. Const., Sent. T-143, mar. 07/2017. M.P MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

domiciliaria de urgencia en virtud del Estado de Emergencia Nacional declarado por la pandemia a causa del Covid-19. Aduce que se encuentra en un alto riesgo de contagiarse del virus ya que la situación de salubridad en su institución carcelaria es precaria por lo que se están vulnerando sus derechos a la salud y vida.

Ante esto, las entidades accionadas, Ministerio de Justicia e INPEC en escrito de contestación señalaron que las pretensiones de la actora no se encuentran dentro de sus competencias por lo que debe declararse improcedente la presente acción constitucional. Por su parte, el Juzgado Cuarto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad aclaró que el centro carcelario no le ha enviado la información requerida de conformidad con el artículo octavo del mencionado decreto para continuar con el trámite previsto de su competencia.

Visto lo anterior, este despacho considera que en efecto ante la crisis de salubridad pública mundial la población carcelaria es una de las más afectadas, es indudable el estado de vulnerabilidad en el que se encuentran por las precarias condiciones que han generado un estado de cosas inconstitucional, sobre todo por la problemática del hacinamiento lo que en este momento les dificulta cumplir con las medidas de distanciamiento social. Tanto así que se declaró el estado de emergencia carcelaria y la posibilidad de reconocer el beneficio de prisión domiciliaria a internos que cumplieran ciertos requisitos establecidos en la ley.

Por este motivo, los jueces de tutela deben contribuir para aminorar ese estado de cosas que mantienen a los internos en una constante violación de derechos. Para el caso concreto, este despacho evidencia la vulneración del derecho al debido proceso administrativo de la accionante, toda vez que desde la expedición del Decreto 546 del 14 de abril de 2020 y hasta la fecha, el centro carcelario no ha procedido a dar cumplimiento a lo establecido en el artículo octavo de éste decreto, además la actora no tiene conocimiento del estado del procedimiento que debe adelantar el INPEC para el posible reconocimiento del beneficio a su favor, siendo éste un trámite urgente.

Respecto a lo anterior cabe resaltar lo siguiente: “La jurisprudencia de esta Corte ha definido el debido proceso administrativo como: “**(i)** el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, **(ii)** que guarda relación directa o indirecta entre sí, y **(iii)** cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca “**(i)** asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, **(ii)** la validez de sus

propias actuaciones y, **(iii)** resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”³

Analizando estos criterios en el presente caso, se observa que el referido decreto establece una secuencia de actos que debe cumplir la administración los cuales inician en una gestión del Director del Instituto Nacional Penitenciario, el fin de este procedimiento es evitar el alto riesgo de contagio en los establecimientos carcelarios. De igual modo, el cumplimiento de ese trámite genera un buen funcionamiento de la administración y contribuye a la defensa de los administrados, específicamente a las personas privadas de la libertad.

En vista de lo anterior, como en el caso de estudio, el INPEC no ha procedido a remitir las listas (de los reclusos que cumplen con los requisitos preliminares) a los juzgados de ejecución como lo establece el artículo octavo del decreto 546 de 2020, este Despacho encuentra vulnerado el debido proceso administrativo. Por lo tanto, se ordenará al Director del Instituto Nacional Penitenciario- INPEC proceder al cumplimiento de la obligación establecida en el citado decreto e informarle a la accionante si fue o no incluida dentro de las listas para el posible reconocimiento de la prisión domiciliaria por parte del Juzgado Cuarto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad así como la fecha en que se remitió dicha información a este juzgado en caso de haber sido incluida.

Finalmente, la notificación a la señora Maritza Nagle de la presente acción constitucional deberá realizarse por intermedio del establecimiento penitenciario, toda vez que en el escrito de tutela no señaló dirección electrónica para efectos de la notificación personal.

3. Síntesis de la decisión

En virtud de las razones expuestas se concederá la presente acción de tutela, en garantía al debido proceso administrativo a favor de la accionante al no evidenciarse cumplimiento de las obligaciones contenidas en el artículo octavo del Decreto 546 de 2020.

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,

³ C. Const., Sent. T-010/17, en. 20/2017. M.P ALBERTO ROJAS RIOS

RESUELVE

PRIMERO.- AMPÁRESE el derecho fundamental de al debido proceso administrativo a favor de la señora Maritza Yurley Nagle Mosquera, en virtud a las consideraciones señaladas en precedencia.

SEGUNDO.- ORDÉNESE al Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC o a quien haga sus veces, para que dentro del término de 48 horas contadas a partir de la notificación del presente proveído, proceda a dar cumplimiento al procedimiento establecido en el artículo 8 del Decreto 546 de 2020 y notificarle a la accionante si fue incluida dentro de las listas para el posible reconocimiento de la prisión domiciliaria por parte de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad y la fecha en qué se remitió dicha información al juzgado competente en caso de haber sido incluida. Actuación que, una vez cumplida, debe ser reportada a este Despacho judicial.

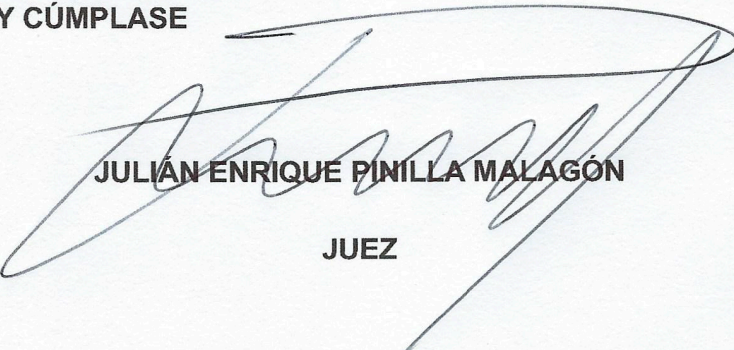
TERCERO.- DECLÁRESE IMPROCEDENTE la presente acción constitucional frente a los derechos a la vida y salud, en virtud a las consideraciones señaladas en precedencia.

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

QUINTO.- ORDÉNESE al Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC o a quien haga sus veces realizar la notificación de la presente acción de tutela a la señora Maritza Nagle, toda vez que en el escrito de tutela no señaló dirección electrónica para efectos de la notificación personal.

SEXTO.- 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