

**ACCIÓN DE TUTELA / VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA SALUD Y LA VIDA DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD / OMISIÓN DE LAS AUTORIDADES DEMANDADAS DE CONCEDER BENEFICIOS TEMPORALES A LOS RECLUSOS DE LA CÁRCEL DE CÚCUTA - En virtud de la situación de emergencia sanitaria derivada de la COVID 19 / SUSTITUCIÓN DE LA PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD EN CENTRO DE RECLUSIÓN POR PRISIÓN DOMICILIARIA - Decreto 546 de 2020 / VERIFICACIÓN DE LOS REQUISITOS PARA ACCEDER A LA SUSTITUCIÓN DE LA PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD - Corresponde al INPEC en primera medida**

En el presente caso, los actores instauraron acción de tutela con el fin de obtener el amparo de sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso, a la salud y a la vida digna, los cuales estimaron lesionados, en tanto que, a su juicio, las autoridades accionadas omitieron dar trámite a los beneficios establecidos en el Decreto 546 de 14 de abril 2020, por lo cual solicitaron que se adopten las medidas allí dispuestas con el fin de contener y mitigar el contagio y pérdidas de vidas humanas por la actual emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del virus COVID-19. La presente acción de tutela fue conocida en primera instancia por la Sección Segunda que, en sentencia de 16 de septiembre de 2020, amparó los derechos fundamentales al debido proceso, en conexidad con la salud y la vida de los accionantes, por lo que ordenó al Director General del INPEC y al Director del Centro Penitenciario y Carcelario Metropolitano de Cúcuta realizar la verificación del cumplimiento de los requisitos objetivos establecidos en el Decreto 546 de 2020, respecto de cada uno de los actores, para que una vez se adelante el proceso de verificación ordenado sea el Juez Penal de Control de Garantías, el Juez Penal de Conocimiento, el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, la Fiscalía General de la Nación o la Corte Suprema de Justicia, según corresponda, quien emita decisión judicial acerca del reconocimiento o no de la medida sustitutiva pretendida. (...) Inconforme con lo anterior, el **INPEC** impugnó la decisión de primera instancia por estimar que se encontraba imposibilitado jurídicamente para cumplir las órdenes impartidas en la sentencia de tutela, toda vez que las mismas hacen parte de las competencias funcionales de los Establecimientos Penitenciarios y, en ese orden de ideas, la verificación de los requisitos objetivos corresponde al Centro Penitenciario y Carcelario Metropolitano de Cúcuta, toda vez que es allí donde se encuentran los expedientes de cada uno de los accionantes, máxime cuando, de conformidad con los numerales 4 del artículo 29 y 13 del artículo 30 del Decreto 4151 de 2011, es a las Direcciones Regionales a quien corresponde ejecutar dicha orden. (...) Sea lo primero advertir que el **INPEC** es un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, que tiene como objeto principal ejercer la vigilancia, custodia, atención y tratamiento de la población privada de la libertad, como consecuencia de una decisión judicial, en el marco de la promoción, respeto y protección de los derechos humanos. (...) El Capítulo II de la norma en mención previó el procedimiento para hacer efectivo el beneficio de prisión domiciliaria transitoria, para lo cual, en sus artículos 7º y 8º dispuso que corresponde al Director General del INPEC, por medio de los directores de los respectivos establecimientos penitenciarios y carcelarios, verificar el cumplimiento de los requisitos objetivos allí establecidos, para luego remitir a los Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, el listado de las personas privadas de la libertad que se ajusten a cualquier de las circunstancias allí descritas, junto con i) las cartillas biográficas digitalizadas, ii) el cómputo de la pena, iii) la información que obre en la hoja de vida, iv) los antecedentes judiciales y v) los certificados médicos correspondientes, a fin de que sea el juez que vigila la pena

quien emita la correspondiente decisión, según sea el caso. (...) De lo expuesto, para la Sala resulta evidente que es al Director General del INPEC, en coordinación con las direcciones regionales y los directores de los establecimientos penitenciarios y carcelarios, a quienes corresponde el procedimiento de verificación preliminar del cumplimiento de los requisitos objetivos establecidos en el Decreto 546 de 2020, conforme lo ordenó el *a quo*. Asimismo, una de las funciones del INPEC descritas en el mencionado artículo 2º del Decreto 4151, es la de “[...] 11. Realizar las acciones necesarias para garantizar el cumplimiento de las modalidades privativas de la libertad que establezca la ley [...]”, lo cual se acompasa con la directriz emitida mediante el mencionado Decreto 546, por lo que no resulta caprichoso o arbitrario que sea en cabeza de dicha entidad, en acompañamiento con los establecimientos penitenciarios y carcelarios, a quien corresponda el trámite preliminar de verificación de los requisitos objetivos, a fin de que el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, establezca si la persona privada de la libertad se encuentra en una de las circunstancias establecidas para ser beneficiario de la prisión domiciliaria.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN PRIMERA**

**Consejera ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**

**Bogotá, D.C., dieciocho (18) de febrero de dos mil veintiuno (2021)**

**Radicación número: 11001-03-15-000-2020-03712-01 (AC)**

**Actor: LUIS ANTONIO SALAS GALVIS Y OTROS**

**Demandado: CORTE CONSTITUCIONAL, EL CONSEJO DE ESTADO, LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, EL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EL CENTRO DE SERVICIOS DE LOS JUZGADOS DE EJECUCIÓN DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD DE CÚCUTA, EL COMPLEJO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE CÚCUTA, LA UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS - USPEC Y EL INPEC**

**Referencia: Acción de tutela**

**TESIS: CONFIRMA LA DECISIÓN DEL A QUO. CORRESPONDE AL INPEC, EN COORDINACIÓN CON EL DIRECTOR DEL CENTRO PENITENCIARIO Y CARCELARIO METROPOLITANO DE CÚCUTA, LA VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS OBJETIVOS ESTABLECIDOS EN EL DECRETO 546 DE 2020, RESPECTO DE CADA UNO DE LOS ACCIONANTES.**

**DERECHOS FUNDAMENTALES: A LA IGUALDAD, AL DEBIDO PROCESO, A LA SALUD, A LA VIDA Y A LA DIGNIDAD HUMANA.**

## **SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

---

La Sala decide la impugnación presentada por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario<sup>1</sup> contra la sentencia de 16 de septiembre de 2020, proferida por la Sección Segunda, Subsección "B" del Consejo de Estado<sup>2</sup>, que amparó los derechos fundamentales al debido proceso, en conexión con la salud y la vida de los actores.

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1.- La Solicitud**

Los señores **LUIS ANTONIO SALAS GALVIS, ÁLVARO BARRERA REYES, ABSALON VARGAS OTÁLORA, RAFAEL ALIRIO GALVIS, GEOVANNY UTRIA MEZA, YONNYS SCHLEGUEL MACHADO, FABIO VILLAMIZAR VALENCIA, YEISON ALFREDO PATIÑO GALVIS, NÉSTOR ARIAS GALLEGO, JOHN C. GIL, ORLANDO MENESES CARRASCAL, HERIBERTO ESCALANTE ESCALANTE, BENJAMÍN FRANCO BAYONA, ROBERTO RAMÍREZ RIVERA, FERNANDO DUARTE CONTRERAS, ÁNGEL JAVIER MENDOZA SUÁREZ, JAIME QUINTERO PINEDA, CÉSAR JOSÉ GRATERON F., ÉDER HERNANDO ISAQUITA, LERWI L ZAMBRANO Q., ÁLVARO ENRIQUE AFANADOR, LEANDRO PÉREZ, JHONNATHAN NORIEGA, JOSÉ LUIS (SIN APELLIDO), WILMAR GABRIEL QUINTERO CONTRERAS, ÉLMER BAUTISTA ROPERO, VERDI MONTOYA, MARIO CASTILLA, YUL JANER, DIONEI ASCANIO ORTIZ, DEIVIS RANGEL FLÓREZ, ARIDES A., JESÚS DAVID GUERRERO MORALES, HUGO ARMANDO LEMUS HERNÁNDEZ, JAIME VILLAMIZAR BASTO, JULIÁN**

---

<sup>1</sup> En adelante INPEC.

<sup>2</sup> En adelante Sección Segunda.

**JAIMES, KELVIN SANDREA, GERSON ANDRÉS CORZO SILVA, JESÚS ARMANDO P. FONSECA, YAN CARLOS PÉREZ MORA, JUAN DE DIOS VARELAS RENGIFO, CLEMENTE FERNÁNDEZ RIAÑO, ADOLFO SARMIENTO VACA, OMAR SALAZAR ARDILA, MANUEL MERCHÁN FERRER, SAÚL RANGEL BARÓN, EIDER QUINTERO MARTÍNEZ, WILLIAM FERNANDO CUADROS GUERRERO, JOHAN ARMANDO BARÓN RAMÍREZ, FRANKLIN CONTRERAS LEÓN, CRISTIAN EMILIO BARBOZA, NEIDER FABIÁN SÁNCHEZ DÍAZ, GABRIEL VILA, IVÁN MARINO ZAPATA CORONEL, JUAN CARLOS TRUJILLO C., FREDY RODRÍGUEZ, FERNEY ZAFRA, EDWIN OSVALDO DAZA GUERRERO, WILMAR PEÑARANDA, LUIS EDUARDO VEGA, PABLO HERNÁNDEZ DURAN, OVIDIO RODRÍGUEZ, NALVER PEDRAZA, ABEL DAZA, HELÍ ACEVEDO PAREDES, JOHN CARLOS PATIÑO MORALES, JAVIER MORA GONZÁLEZ, JORGE PAREDES, WILINTON DEIMAR GUZMÁN SANDOVAL, JHON JAIRO ÁLVAREZ ÁLVAREZ, MISAEL TARAZONA SUÁREZ y PABLO EMILIO TORRADO SANTOS,** actuando en nombre propio, promovieron acción de tutela contra la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, la Corte Suprema de Justicia, el señor Presidente de la República, el Centro de Servicios de los Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Cúcuta, el Complejo Penitenciario y Carcelario de Cúcuta, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC y el INPEC, debido a que, a su juicio, dichas autoridades vulneraron sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso, a la salud y a la vida digna, al omitir dar trámite a los beneficios establecidos en el Decreto 546 de 14 de abril 2020<sup>3</sup>.

## **I.2.- Hechos**

---

<sup>3</sup> "Por medio del cual se adoptan medidas para sustituir la pena de prisión y la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimientos penitenciarios y carcelarios por la prisión domiciliaria y la detención domiciliaria transitorias en el lugar de residencia a personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad frente al COVID-19, y se adoptan otras medidas para combatir el hacinamiento carcelario y prevenir y mitigar el riesgo de propagación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

Refirieron que forman parte de la población privada de la libertad que se encuentra en el Complejo Penitenciario y Carcelario Metropolitano de Cúcuta, en un inminente riesgo de contagio del virus COVID-19.

Señalaron que el Gobierno Nacional, con el fin de contener y mitigar el contagio y pérdidas de vidas humanas por la actual emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del virus COVID-19, profirió una serie de lineamientos y medidas que no han sido tenidas en cuenta en ese Complejo Carcelario.

Indicaron que mediante el Decreto 546 de 2020 el Ministerio de Justicia y del Derecho concedió, entre otras, las medidas de detención preventiva y de prisión domiciliaria transitorias, en el lugar de residencia o en el que el juez autorice, a las personas que se encontraran cumpliendo medida de aseguramiento de detención preventiva en centros de reclusión transitoria o establecimientos carcelarios, y a las condenadas a penas privativas de la libertad en establecimientos penitenciarios y carcelarios del territorio nacional, en los siguientes casos:

*“[...] a) Personas que hayan cumplido 60 años de edad.*

*b) Madre gestante o con hijo menor de tres (3) años de edad, dentro de los establecimientos penitenciarios.*

*c) Personas en situación de internamiento carcelario que padezcan cáncer, VIH e insuficiencia renal crónica, diabetes, insulino dependientes, trastorno pulmonar, anticoagulación, hepatitis B y hemofilia, artritis reumatoide, enfermedades tratadas con medicamentos inmunosupresores, enfermedades coronarias, personas con trasplantes, enfermedades autoinmunes, enfermedades huérfanas y cualquier otra que ponga en grave riesgo la salud o la vida del recluso, conformidad con la historia clínica del interno y la certificación expedida por sistema general de seguridad en salud al que pertenezcan (contributivo o subsidiado) o personal médico del establecimiento penitenciario y carcelario, cuando se encuentren a cargo del Fondo Nacional Salud la persona privada la libertad.*

*d) Personas con movilidad reducida por discapacidad debidamente acreditada conformidad con la historia clínica del interno y certificación expedida por el sistema general de seguridad social en salud que pertenezca (contributivo o subsidiado) o personal médico del establecimiento penitenciario y carcelario, cuando se encuentren a cargo del Fondo Nacional de Salud del privado de la libertad.*

*e) Personas condenadas o que se encontraren con medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento penitenciario y carcelario por delitos culposos.*

*f) Condenados a penas privativas de la libertad de hasta cinco (5) años prisión.*

*g) Quienes hayan cumplido el cuarenta por ciento (40%) la pena privativa de libertad en establecimiento penitenciario, atendidas las respectivas redenciones a que se tiene derecho [...]”.*

Relataron que posteriormente, a través de Auto núm. 157 de 6 de mayo de 2020, la Corte Constitucional dentro del marco de las sentencias T-388 del 2013, T-762 del 2015 adoptó medidas dirigidas a descongestionar el centro de reclusión Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Villavicencio, mediante la siguiente estrategia: i) actualización de la documentación de las personas privadas de la libertad; ii) remisión de documentación a Defensoría del Pueblo y a jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad; iii) priorización de audiencias de libertad y estudio oficioso de sustitutos y subrogados penales; iv) plan para atención de libertades y prisiones domiciliarias concedidas; y (v) seguimiento de las órdenes por parte de los órganos de control.

En consecuencia ordenó:

*“[...] **Primero. ORDENAR** al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC- que dentro de las tres (3) semanas posteriores a la notificación de esta providencia, realice la actualización de la hoja de vida, cartilla biográfica y fólder de evidencias de todas las personas que se encuentren privadas de la libertad en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Villavicencio al momento de notificarse esta decisión, de conformidad con los parámetros definidos en el fundamento 6 de esta decisión.*

**Segundo. ORDENAR** al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC- que dentro de las tres (3) semanas posteriores a la notificación de esta providencia y una vez cumplida la orden anterior, clasifique a las personas privadas de la libertad que se encuentran en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Villavicencio según las siguientes categorías: (i) personas sindicadas que hayan completado más de un año privadas de la libertad, según lo dispuesto en las Leyes 1760 de 2015 y 1786 de 2016; (ii) personas sindicadas que hayan completado más de dos años privadas de la libertad, según lo dispuesto en las Leyes 1760 de 2015 y 1786 de 2016; (iii) las personas condenadas que según lo dispuesto en el inciso G del Artículo 2 del Decreto 546 de 2020 hayan cumplido el 40% de la condena, para el caso se computarán las redenciones concedidas y las que estén pendiente de estudiar por parte el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad; (iv) las personas condenadas que hayan cumplido las 3/5 partes de la condena, para lo cual se computarán las redenciones concedidas y las que estén pendiente de estudiar por parte el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad; y (v) personas que hayan cumplido 60 años de edad o que padezcan cáncer, VIH, insuficiencia renal crónica, diabetes, insulino dependientes, trastorno pulmonar, anticoagulación, hepatitis B y C, hemofilia, artritis reumatoide, enfermedades tratadas con medicamentos inmunosupresores, enfermedades coronarias, personas con trasplantes, enfermedades autoinmunes, enfermedades huérfanas y cualquier otra que ponga en grave riesgo la salud o la vida del persona privada de la libertad.

Realizada esta caracterización, el INPEC deberá remitir la información de las personas sindicadas a la Defensoría Pública de la Defensoría del Pueblo, en el caso de las personas condenadas, a los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad.

**Tercero. ORDENAR** a la Defensoría del Pueblo que una vez recibida la documentación de que trata la orden **tercera**, y dentro de los tres (3) días siguientes, proceda a solicitar ante la respectiva autoridad judicial la libertad por vencimiento de términos de conformidad con lo dispuesto en las Leyes 1760 de 2015 y 1786 de 2016, para las personas sindicadas que cumplan los requisitos previstos en las mismas. El plazo de tres (3) días podrá ampliarse por una sola vez, por el mismo término, en el caso de que el volumen de las peticiones así lo exija. El INPEC deberá hacer remisiones graduales de los documentos categorizados y actualizados según se realice la actuación.

**Cuarto. ORDENAR** al Consejo Superior de la Judicatura, que dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta providencia, diseñe y emita un plan de contingencia que permita a los jueces penales de Villavicencio y de los municipios donde haya arraigo procesal de personas recluidas en esta ciudad, priorizar las audiencias y solicitudes de libertad y sustitutos y subrogados penales. Para el efecto, podrá disponer de la creación de plazas de jueces y empleados o trasladar temporalmente personal de otros despachos o municipios circunvecinos, de conformidad con las cargas laborales y las necesidades del servicio.

La Sala Penal del Tribunal Superior de Villavicencio apoyará en la organización de lo pertinente para lograr la mayor eficacia posible en la

*protección de los derechos fundamentales de los internos de la EPMSC Villavicencio.*

*Para verificar el cumplimiento, los juzgados de la jurisdicción penal del Departamento del Meta que estudien causas de personas privadas de la libertad en el Establecimiento de Reclusión de Villavicencio, deberán remitir, dentro del mes siguiente a la notificación de esta providencia, un informe detallado a la Sala Penal del Tribunal Superior de Villavicencio, en el que den cuenta del número de solicitudes de libertad por vencimiento de términos, imposición de medida de aseguramiento, libertad condicional, prisión domiciliaria así como el número de procesos revisados de oficio en el que se negaron sustitutos y subrogados penales. El informe deberá contener además el número de audiencias llevadas a cabo, el número de decisiones adoptadas y el sentido de las mismas. Estos informes deberán ser remitidos quincenalmente hasta que se haya superado el hacinamiento o la crisis sanitaria en el establecimiento de reclusión.*

**Quinto. ORDENAR** al Ministerio de Salud y de la Protección Social, que en coordinación con las entidades sanitarias de los entes territoriales correspondientes, adopte las acciones pertinentes para evitar que las personas que obtengan su libertad como consecuencia de las medidas adoptadas en la presente decisión, se conviertan en posible factor de contagio del COVID-19.

**Sexto. ORDENAR** a la Procuraduría General de la Nación Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo que verifiquen, en el marco de sus competencias y según su papel de liderazgo al seguimiento del ECI, el cumplimiento de las órdenes emitidas en esta providencia. Para esta labor deberán apoyarse en sus delegadas regionales y en la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013.

**Séptimo. INVITAR** a la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013, para que adelante la observación y verificación de las órdenes emitidas en este proveído, de manera que aporte elementos que sirvan de insumo para el cumplimiento de las funciones de los entes de control y la adopción de medidas para la protección de los derechos de las personas privadas de la libertad

**Octavo.** Por las condiciones de salubridad pública tantas veces indicadas, la Secretaría General de la Corte Constitucional, **NOTIFICARÁ** a todas las autoridades señaladas en los resolutivos anteriores, **VIA CORREO ELECTRÓNICO**, cuyas direcciones se anexan al presente auto [...].”

Manifestaron que a pesar de que tales beneficios se crearon con el propósito de salvaguardar los derechos constitucionales fundamentales de la población privada de la libertad en centros carcelarios y de penitenciaría, los mismos no han sido implementados en el Complejo Penitenciario y Carcelario Metropolitano de



Cúcuta, en el cual “[...] ya se disparó el número de contagios y muertes por la pandemia COVID-19, tanto en el personal de custodia y vigilancia, como en privados de la libertad, como lo ha acaecido en las últimas horas [...] ya que hoy vivimos toda la población reclusa de este Complejo Carcelario de Cúcuta, un inminente colapso frente al disparo de personas contagiadas por el COVID-19[...]”.

### **I.3. Fundamentos de derecho**

A juicio de los actores, las autoridades accionadas desconocieron la adopción de medidas emitidas por el Gobierno Nacional para mitigar las consecuencias derivadas de la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del virus COVID-19, en los centros de reclusión del territorio colombiano, lo cual resulta violatorio de sus derechos fundamentales.

Arguyeron que con el fin de evitar un riesgo inminente en el Complejo Penitenciario y Carcelario Metropolitano de Cúcuta, se hace necesario que se adopten de manera inmediata las medidas aplicadas en el centro de reclusión de Villavicencio a través del Auto 157 de 2020, por medio del cual se concedió el beneficio de prisión domiciliaria transitoria en algunos casos en particular.

### **I.4.- Pretensiones**

Los actores solicitaron la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso, a la salud y a la vida digna y, en consecuencia:

*“[...] 2. Lograr el pleno reconocimiento al derecho de igualdad frente al Auto 157 del 6 de mayo de 2020, mediante el cual los Magistrados Sustanciadores Gloria Stella Ortiz Delgado, José Fernando Reyes Cuartas y Carlos Bernal Pulido, avalaron como miembros activos de la administración de justicia, la adopción de medidas para contener la*

*emergencia sanitaria del COVID-19 en la cárcel de Villavicencio – Meta, situación frente a la cual y a través de la presente acción de tutela invocamos derecho a la igualdad, la población reclusa del Complejo Penitenciario y Carcelario Metropolitano de Cúcuta.*

*3. Ordenársele a la Dirección del Complejo Penitenciario y Carcelario de Cúcuta, al Centro de Servicios Judiciales y Administrativos de Cúcuta y Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Cúcuta, para que se recepcione, una vez fallada la presente acción de tutela, la documentación que complete al eventual trámite del beneficio transitorio a partir del pleno reconocimiento al derecho de igualdad aquí invocado.*

*4. Ordenarle a los diferentes Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Cúcuta, una vez fallada la presente acción de tutela para que se realice el acompañamiento jurídico y administrativo que de ellos deriva posterior al fallo de primera instancia de esta acción de tutela para que en fundamento de ello se otorgue sin excepción de delito la prisión domiciliaria transitoria, Decreto 546 del 2020, como se efectuó en el Auto del 6 de mayo de 2020, en donde se otorga este beneficio con el 40% de la pena principal a quienes sin exclusión de beneficios superen las 3/5 partes de la pena y la población privada más vulnerable como mayores de 60 años, enfermedades y patologías graves de salud terminales acreditadas, madres gestantes y/o lactantes de hijo (a) menos de 3 años, fundamento sustancial de la presente acción de tutela [...]”.*

## **I.5.- Defensa**

**I.5.1.- La Corte Suprema de Justicia**, a través de su Presidencia, sostuvo que la acción de tutela de la referencia se torna improcedente en lo que corresponde a esa Corporación, toda vez que en la misma no se esgrimió ninguna conducta concreta, activa y omisiva en su contra, de la cual pueda colegirse la supuesta afectación de los derechos alegados por los actores.

Resaltó que no es competente para verificar el lugar y las condiciones en que debe cumplirse la condena, en razón a que dicha atribución se radica en los Jueces de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, además, este no es el escenario idóneo para impartir órdenes extraprocesales a los jueces, debido a que la función de las autoridades jurisdiccionales está orientada por los principios de

independencia y autonomía, de conformidad con los artículos 228 de la Carta Política y 5º de la Ley 270 de 1996.

**I.5.2.- El INPEC**, refirió que no se encuentra legitimada por pasiva en la presente acción de tutela por cuanto no tiene competencias legales y/o reglamentarias para acceder a las pretensiones, por lo que, en consecuencia, no ha vulnerado los derechos fundamentales invocados.

Señaló que, de conformidad con lo previsto en el Decreto 546 de 2020, corresponde a cada Establecimiento Penitenciario y Carcelario hacer efectivas las medidas de detención preventiva y de prisión domiciliaria transitorias, exclusivamente, luego de que la autoridad judicial lo autorice, además, el artículo 38 C de la Ley 599 de 2000 no lo faculta para otorgar medida sustitutiva de la pena, ni para determinar quiénes pueden ser beneficiarios de la misma.

Indicó que mediante directriz de 11 de marzo de 2020, la Dirección General del INPEC determinó suspender las visitas a los reclusos y restringir hasta nueva orden el ingreso de personas privadas de la libertad que provengan de Estaciones de Policía o Centro de Reclusión Transitoria, igualmente, mediante comunicación dirigida a las Direcciones Regionales, Directores y Subdirectores de los Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional<sup>4</sup>, se realizó actualización de las medidas sanitarias que se recomiendan sean implementadas para disminuir el riesgo de contagio de la enfermedad COVID-19, por lo que la coordinación en la implementación de las mismas está a cargo del Director del Establecimiento de Reclusión y de los jefes de las demás dependencias.

---

<sup>4</sup> En adelante ERON.

Sostuvo que mediante la Circular 0016 de 7 de abril de 2020 y el Oficio 2020IE0062016, impartió instrucciones relacionadas con el traslado y recepción de personas privadas de la libertad en los ERON, asimismo, a través de la Circular núm. 0009 de 26 de marzo de 2020 y del Oficio 2020IE0057256, impartió instrucciones y guía de orientación, a fin de prevenir, mitigar y contener el contagio y propagación del COVID-19.

Resaltó que la contratación, supervisión, prestación del servicio de salud y en las especialidades requeridas, así como la entrega de elementos de protección a las personas privadas de la libertad a cargo del INPEC, es de competencia exclusiva de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC, Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2019 – integrado por las Sociedades Fiduprevisora S.A. y Fiduagraria S.A.

Finalmente, solicitó denegar el amparo deprecado y, en consecuencia, se desvincule a esa entidad de la presente acción de tutela.

**I.5.3.- El Consejo de Estado**, a través de su presidencia, señaló que carece de legitimación en la causa por pasiva para actuar en la acción de tutela de la referencia, toda vez que no intervino en los hechos, omisiones y demás situaciones que exponen los actores y que implicaron, a juicio de los mismos, la vulneración de los derechos fundamentales invocados; adicionalmente, sostuvo que tampoco está facultado para cumplir las pretensiones formuladas.

De otra parte, adujo que existen otros mecanismos ordinarios para remediar la situación que estiman lesiva de sus derechos, como lo son los procedimientos

establecidos en los artículos 7° y 8° del Decreto 546 de 2020, no siendo este mecanismo constitucional la vía idónea.

Por último, solicitó que se desvincule de la presente acción de tutela y se declare la improcedencia de la misma, por las razones expuestas anteriormente.

**I.5.4.- La Dirección Regional Oriente del INPEC** indicó que las pretensiones solicitadas por los actores no son de su competencia, por lo que carece de legitimación en la causa por pasiva en el asunto, toda vez que, de conformidad con el Decreto 546 de 2020 y la Ley 906 de 2004, la sustitución de la pena de prisión corresponde única y exclusiva a los Juzgados de Ejecución de Penas.

En ese orden de ideas, solicitó que se desvincule de la presente acción, comoquiera que no ha vulnerado los derechos fundamentales de los actores y que, en caso de emitir orden alguna respecto del trámite de sustitución de la medida de detención, se direcciona de manera exclusiva ante la Dirección, Área Jurídica, del Establecimiento y el respectivo Juzgado de Ejecución de Penas, que vigila la condena de cada accionante.

**I.5.5.- El Presidente de la República y la Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República** solicitaron su desvinculación de la presente acción de tutela, en razón a que no existe vulneración de los derechos fundamentales invocados por su parte, además no se probó en qué medida el Decreto 546 de 2020 afecta los derechos de los actores.

Resaltaron que el Gobierno Nacional ha adoptado las medidas necesarias para proteger el derecho fundamental a la vida de las personas privadas de la libertad,

por lo que su implementación correcta y efectiva compete a las autoridades territoriales.

Finalmente, pusieron de presente que la representación de los actos que expida el Gobierno Nacional, están en cabeza del Ministro o del Director correspondiente, mas no del Presidente de la República.

**I.5.6.- El Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Cúcuta** informó que ha venido realizando la atención en salud requerida por el personal privado de la libertad, así como también ha adoptado e implementado las medidas necesarias para mitigar y prevenir la aparición de nuevos casos confirmados de COVID-19 al interior del complejo carcelario, para lo cual allegó material probatorio, por medio del cual se pueden evidenciar las múltiples acciones y gestiones administrativas desplegadas, en búsqueda de salvaguardar la salud e integridad, tanto de su personal adscrito, cuerpo de custodia y vigilancia y administrativos, así como de la población privada de la libertad.

Sostuvo que una vez definida la población objeto de la emergencia carcelaria, delitos, directrices y procedimientos, dio trámite al estudio de los listados de la población privada de la libertad en ese complejo carcelario, para la concesión de beneficios en razón de la emergencia carcelaria, coordinado con los juzgados de ejecución de penas y medidas de seguridad, con el fin de darle cumplimiento al Decreto 546 de 2020 de la forma más inmediata y eficaz posible, teniendo en cuenta las excepciones allí previstas.

Advirtió que para la concesión de dichos beneficios, es imperativo que medie decisión judicial, por lo que carece de facultades y competencias para conceder

cualquier beneficio a la población privada de la libertad, como sería el caso de lo pretendido por los accionantes, competencia que recae en el Juez Penal y Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad.

Por lo expuesto en precedencia, solicitó que se decrete la improcedencia de la acción de tutela, toda vez que no ha vulnerado o amenazado derecho fundamental alguno de las personas privadas de la libertad.

**I.5.7.- La Corte Constitucional**, a través de su Presidencia, solicitó que se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva, en la medida que dicha Corporación no intervino en el trámite de las medidas excepcionales asumidas respecto de la población privada de la libertad, así como tampoco tiene injerencia alguna en la ejecución de las medidas judiciales y penitenciarias que permitan beneficiar o no a las accionantes con alguna de las medidas de reducción del hacinamiento carcelario y/o de la posible excarcelación temporal que proponen las medidas del Gobierno Nacional; además, no ha vulnerado derecho alguno de los actores.

Expuso que el estudio del Decreto 546 de 2020, hecho por esa Corporación, llevó a declarar su exequibilidad mediante sentencia C-255 del 22 de julio de 2020, en la que se declaró ajustado a la Constitución, haciéndose de todos modos algunas precisiones al respecto.

Anotó que en atención a la situación carcelaria del país y con ocasión del riesgo que corre la población reclusa, ha procedido en varios autos a verificar la situación de dichos centros carcelarios y penitenciarios, de la siguiente manera:

- Auto 110 de 2020, por medio del cual se tomaron medidas provisionales en el caso de personas privadas de la libertad en centro de detención transitoria a cargo de entidades como la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación;
- Auto 157 de 2020, en el cual se tomaron medidas para proteger derechos fundamentales y contener el COVID-19 en el EPMSC Villavicencio;
- Auto de pruebas de 3 de junio de 2020, en el cual la Sala Especial de Seguimiento a las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, hizo una solicitud de información sobre las medidas implementadas para disminuir el riesgo de contagio de COVID-19, así como de las estrategias para mitigar sus efectos en los establecimientos de reclusión del país, lo que denota que viene haciendo seguimiento al asunto.
- Auto 285 de 2020, a través del cual valora el cumplimiento de las órdenes impartidas en el Auto 157 de 2020 y, en el que cobra especial relevancia la respuesta del Ministerio de Salud y Protección Social que está preparando la expedición del documento "*Protocolo de bioseguridad, prevención, control y manejo de casos de Coronavirus – COVID – 19 en establecimientos penitenciarios y carcelarios*", que plantea las medidas generales en el manejo de casos de COVID-19 al interior de los establecimientos de detención, así como las que deberán aplicarse respecto de las personas que recobran su libertad, labor que debe adelantarse con participación del INPEC y el USPEC.

## **II. FUNDAMENTOS DEL FALLO IMPUGNADO**



La **Sección Segunda**, mediante sentencia de 16 de septiembre de 2020, accedió al amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, en conexidad con la salud y la vida de los actores.

Consideró que aun cuando el Centro Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Cúcuta en el escrito de oposición informó que dio trámite al procedimiento establecido en el Decreto 546 de 2020, tal afirmación carecía de precisión y sustento probatorio, lo cual impidió establecer que la situación jurídica de los accionantes ya hubiere sido verificada por el Director del centro carcelario, en aras de definir si resultaban acreedores a los beneficios reconocidos en el mencionado decreto, cuyo principal objetivo es contrarrestar el hacinamiento carcelario, lo cual tiene un impacto importante en prevenir y mitigar el riesgo de propagación del COVID-19, por lo que agotar el procedimiento descrito es una medida de urgencia y necesaria, a fin de velar por el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad en general, al tratarse de un grupo vulnerable dadas sus particulares circunstancias.

Para llegar a tal conclusión, sostuvo que si bien los accionantes no allegaron elementos probatorios que daban cuenta de la urgencia acerca de la adopción de medidas en el centro carcelario de Cúcuta, lo cierto es que la situación mencionada fue de conocimiento público, según informe a través de diferentes medios de comunicación<sup>5</sup>, en los que se han dado a conocer fallecimientos y contagios presentados en razón de virus

Por lo anterior, ordenó al Director General del INPEC y al Director del Centro

---

<sup>5</sup> <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/coronavirus-en-colombia-confirman-ocho-muertes-en-carcel-de-cucuta-ultimas-noticias-528566>.

<https://www.laopinion.com.co/cucuta/41-presos-estarian-contagiados-de-covid-19-en-la-carcel-de-cucuta-200776>.

<https://www.lafm.com.co/colombia/alerta-por-muertes-causa-de-coronavirus-en-carcel-de-cucuta>

Penitenciario y Carcelario Metropolitano de Cúcuta realizar la verificación del cumplimiento de los requisitos objetivos previstos en el Decreto 546 de 2020, respecto de cada uno de los accionantes, con el fin de que una vez realizado tal trámite, será el Juez Penal de Control de Garantías, el Juez Penal de Conocimiento, el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, la Fiscalía General de la Nación o Corte Suprema de Justicia, según corresponda, quien emita decisión judicial acerca del reconocimiento o no de la medida sustitutiva pretendida, previa remisión de los documentos pertinentes.

Frente al cargo por violación al derecho a la igualdad endilgado con ocasión de las medidas de urgencias adoptadas por la Corte Constitucional mediante Auto 157 de 2020, respecto de la población privada de la libertad en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Villavicencio-Meta, advirtió que dicha decisión tuvo su origen en que fue en esa cárcel donde se presentó el primer caso de contagio de COVID-19 en lo que a la población carcelaria se refiere, y no consecuencia de un trato discriminatorio, como erradamente lo consideran los actores.

Para concluir, sostuvo que la problemática de contagio es un factor común y generalizado en la población privada de la libertad en todo el país, por lo que las medidas adoptadas para combatir el hacinamiento carcelario y prevenir y mitigar el riesgo de propagación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por el COVID-19, resulta de obligatorio acatamiento en todos los centros de detención transitoria y establecimientos penitenciarios y carcelarios del orden nacional.

Por último, declaró la falta de legitimación en la causa por pasiva solicitada por la

Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia.

En ese orden de ideas, la Sección Segunda dispuso lo siguiente:

**[...] PRIMERO. DECLARAR LA FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA** de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO. AMPARAR** los derechos fundamentales al debido proceso, en conexidad con la salud y la vida de los señores Luis Antonio Salas Galvis, Álvaro Barrera Reyes, Absalon Vargas Otálora, Rafael Alirio Galvis, Geovanny Utria Meza, Yonnys Schleguel Machado, Fabio Villamizar Valencia, Yeison Alfredo Patiño Galvis, Néstor Arias Gallego, John C. Gil, Orlando Meneses Carrascal, Heriberto Escalante Escalante, Benjamín Franco Bayona, Roberto Ramírez Rivera, Fernando Duarte Contreras, Ángel Javier Mendoza Suárez, Jaime Quintero Pineda, César José Grateron F., Eder Hernando Isaquita, Lerwi L Zambrano Q., Álvaro Enrique Afanador, Leandro Pérez, Jhonnathan Noriega, José Luis (sin apellido), Wilmar Gabriel Quintero Contreras, Elmer Bautista Roperó, Verdi Montoya, Mario Castilla, Yul Janer, Dionei Ascanio Ortiz, Deivis Rangel Flórez, Arides A., Jesús David Guerrero Morales, Hugo Armando Lemus Hernández, Jaime Villamizar Basto, Julián Jaimes, Kelvin Sandrea, Gerson Andrés Corzo Silva, Jesús Armando P. Fonseca, Yan Carlos Pérez Mora, Juan de Dios Varelas Rengifo, Clemente Fernández Riaño, Adolfo Sarmiento Vaca, Omar Salazar Ardila, Manuel Merchán Ferrer, Saúl Rangel Barón, Eider Quintero Martínez, William Fernando Cuadros Guerrero, Johan Armando Barón Ramírez, Franklin Contreras León, Cristian Emilio (apellido ilegible), Neider Fabían Sánchez Díaz, Gabriel Vila, Iván Marino Zapata Coronel, Juan Carlos Trujillo C., Fredy Rodríguez, Ferney Zafra, Edwin Osvaldo Daza Guerrero, Wilmar Peñaranda, Luis Eduardo Vega, Pablo Hernández Duran, Ovidio Rodríguez, Nalver Pedraza, Abel Daza, Helí Acevedo Paredes, John Carlos Patiño Morales, Javier Mora González, Jorge Paredes, Wilinton Deimar Guzmán Sandoval, Jhon Jairo Álvarez Álvarez, Misael Tarazona Suárez y Pablo Emilio Torrado Santos.

**TERCERO. ORDENAR** al Director General del INPEC y al Director del Centro Penitenciario y Carcelario Metropolitano de Cúcuta<sup>6</sup> que, si a la fecha no lo hubieren hecho, en un término no superior a veinte (20) días hábiles, contado a partir de la notificación de la presente providencia, realicen la “VERIFICACIÓN” del cumplimiento de los requisitos objetivos establecidos en el Decreto 546 de 2020, respecto de cada uno de los accionantes.

**CUARTO. INSTAR** al Director General de INPEC, al Director del Centro Penitenciario y Carcelario Metropolitano de Cúcuta y al Director de la USPEC, para que continúen adoptando las medidas en bioseguridad necesarias en aras de prevenir y mitigar el riesgo de propagación del

---

<sup>6</sup> Autoridades competentes de acuerdo con el Decreto 546 de 2020.

*COVID-19 al interior del penal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.*

**QUINTO. CONMINAR** a la Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo para que verifiquen, en el marco de sus competencias, el acatamiento de la orden proferida en la presente providencia [...].”

### **III. FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN**

El INPEC impugnó la sentencia proferida por la Sección Segunda, en los siguientes términos:

Sostuvo que la razón principal de su inconformidad radica en que la sentencia dictada en primera instancia le impuso cumplir una orden que hace parte de las competencias funcionales de los Establecimientos Penitenciarios; y que no se tuvieron en cuenta las medidas adoptadas para la prevención del COVID-19 al interior de los ERON.

Arguyó que la orden prevista en el numeral tercero del fallo impugnado es de competencia funcional del Centro Penitenciario y Carcelario Metropolitano de Cúcuta, toda vez que es allí donde se encuentran los expedientes de cada uno de los accionantes, máxime cuando, de conformidad con el Decreto 4151 de 2011, es a las Direcciones Regionales a quien corresponde ejecutar dicha orden.

Finalmente, resaltó que ha adoptado las siguientes medidas, en aras de prevenir el riesgo de contagio del COVID-19 en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional:

- La Dirección General del INPEC emitió la directiva 000004 de 11 de marzo de 2020, por medio de la cual: i) determinó suspender las visitas a los privados de la libertad y restringir hasta nueva orden el ingreso de personas privadas de la libertad que provengan de las Estaciones de Policía o Centro de Reclusión Transitoria y, ii) actualizó las medidas sanitarias que se recomiendan sean implementadas en cada uno de los establecimientos de reclusión a su cargo y dependencias, así como a los funcionarios y personas privadas de la libertad, por lo que la implementación de tales medidas queda a cargo del Director del Establecimiento de Reclusión y de los jefes de las demás dependencias.
- El Director General del INPEC expidió la circular 0016 de 7 de abril de 2020, por medio de la cual impartió órdenes relacionadas con el traslado y recepción de personas privadas de la libertad en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional.
- Mediante Oficio 2020IE0062016 de 8 de abril de 2020, el Director General emitió instrucciones sobre los traslados de las personas privadas de la libertad, con el fin de unificar criterios y establecer directrices en los Establecimientos de Reclusión.

Por lo anteriormente expuesto, solicitó revocar la decisión proferida en primera instancia y, en su lugar, denegar las pretensiones de la demanda contra el INPEC y se desvincule a dicha entidad del presente trámite.

#### **IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA**

##### **Competencia**

La Sala es competente para conocer de la presente impugnación, de conformidad con lo previsto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 19 de noviembre de 1991, por el cual se reglamenta la acción de tutela establecida en el artículo 86 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 1º del Decreto 1983 de 30 de noviembre de 2017 y el artículo 13 del Acuerdo número 80 de 12 de marzo de 2019, proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado, que regula la distribución de negocios entre las secciones.

### **Caso concreto**

La acción de tutela, prevista en el artículo 86 de la Constitución Política, fue instituida para proteger en forma inmediata los derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o particular, en los casos previstos en el artículo 42 del Decreto Ley 2591 de 19 de noviembre de 1991<sup>7</sup>. Dicha acción se establece como instrumento subsidiario, es decir, que solo procede cuando el afectado no dispone de otros medios de defensa judiciales, salvo que se utilice como mecanismo transitorio, con miras a evitar un perjuicio irremediable.

En el presente caso, los actores instauraron acción de tutela con el fin de obtener el amparo de sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso, a la salud y a la vida digna, los cuales estimaron lesionados, en tanto que, a su juicio, las autoridades accionadas omitieron dar trámite a los beneficios establecidos en el Decreto 546 de 14 de abril 2020<sup>8</sup>, por lo cual solicitaron que se adopten las

---

<sup>7</sup> «Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo [86](#) de la Constitución Política».

<sup>8</sup> "Por medio del cual se adoptan medidas para sustituir la pena de prisión y la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimientos penitenciarios y carcelarios por la

medidas allí dispuestas con el fin de contener y mitigar el contagio y pérdidas de vidas humanas por la actual emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del virus COVID-19.

La presente acción de tutela fue conocida en primera instancia por la Sección Segunda que, en sentencia de 16 de septiembre de 2020, amparó los derechos fundamentales al debido proceso, en conexidad con la salud y la vida de los accionantes, por lo que ordenó al Director General del INPEC y al Director del Centro Penitenciario y Carcelario Metropolitano de Cúcuta realizar la verificación del cumplimiento de los requisitos objetivos establecidos en el Decreto 546 de 2020, respecto de cada uno de los actores, para que una vez se adelante el proceso de verificación ordenado sea el Juez Penal de Control de Garantías, el Juez Penal de Conocimiento, el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, la Fiscalía General de la Nación o la Corte Suprema de Justicia, según corresponda, quien emita decisión judicial acerca del reconocimiento o no de la medida sustitutiva pretendida.

En cuanto al cargo de desconocimiento del derecho a la igualdad endilgado por los actores con ocasión de las medidas de urgencias adoptadas por la Corte Constitucional mediante Auto 157 de 2020, respecto de la población privada de la libertad en el Establecimiento Penitenciario de Mediana Seguridad y Carcelario de Villavicencio-Meta, la Sección Segunda advirtió que dicha decisión tuvo su origen en que fue en esa cárcel donde se presentó el primer caso de contagio de COVID-19 en lo que a la población carcelaria se refiere, y no consecuencia de un trato discriminatorio, como erradamente lo consideran los actores.

---

prisión domiciliaria y la detención domiciliaria transitorias en el lugar de residencia a personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad frente al COVID-19, y se adoptan otras medidas para combatir el hacinamiento carcelario y prevenir y mitigar el riesgo de propagación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Finalmente, el *a quo* concluyó que la problemática de contagio es un factor común y generalizado en la población privada de la libertad en todo el país, por lo que las medidas adoptadas para combatir el hacinamiento carcelario y prevenir y mitigar el riesgo de propagación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por el COVID-19, resulta de obligatorio acatamiento en todos los centros de detención transitoria y establecimientos penitenciarios y carcelarios del orden nacional.

Inconforme con lo anterior, el **INPEC** impugnó la decisión de primera instancia por estimar que se encontraba imposibilitado jurídicamente para cumplir las órdenes impartidas en la sentencia de tutela, toda vez que las mismas hacen parte de las competencias funcionales de los Establecimientos Penitenciarios y, en ese orden de ideas, la verificación de los requisitos objetivos corresponde al Centro Penitenciario y Carcelario Metropolitano de Cúcuta, toda vez que es allí donde se encuentran los expedientes de cada uno de los accionantes, máxime cuando, de conformidad con los numerales 4 del artículo 29 y 13 del artículo 30 del Decreto 4151 de 2011, es a las Direcciones Regionales a quien corresponde ejecutar dicha orden.

Finalmente, resaltó las medidas que ha adoptado con el fin de prevenir el riesgo de contagio del COVID-19 en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional.

En virtud de lo expuesto, la Sala determinará si corresponde al INPEC, en coordinación con el Director del Centro Penitenciario y Carcelario Metropolitano de Cúcuta, la verificación del cumplimiento de los requisitos objetivos establecidos en



el Decreto 546 de 2020, respecto de cada uno de los accionantes, los cuales hacen parte de la población privada de la libertad.

Previo a resolver el problema jurídico en precedencia, se debe precisar que comoquiera que los puntos de inconformidad se contraen a debatir la orden impartida en el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia en lo que respecta únicamente al INPEC, la Sala no se referirá a las demás órdenes, pues no fueron objeto de impugnación.

Aclarado lo anterior, la Sala resolverá el problema jurídico planteado en precedencia.

Sea lo primero advertir que el **INPEC** es un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, que tiene como objeto principal ejercer la vigilancia, custodia, atención y tratamiento de la población privada de la libertad, como consecuencia de una decisión judicial, en el marco de la promoción, respeto y protección de los derechos humanos.

Es así como, de conformidad con el artículo 2º del Decreto 4151 de 3 de noviembre de 2011<sup>9</sup>, el INPEC tiene como funciones, las siguientes:

*[...]1. Coadyuvar en la formulación de la política criminal, penitenciaria y carcelaria.*

*2. Ejecutar la política penitenciaria y carcelaria, en coordinación con las autoridades competentes, en el marco de los derechos humanos, los principios del sistema progresivo, a los tratados y pactos suscritos por*

---

<sup>9</sup> “Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, y se dictan otras disposiciones”.

*Colombia en lo referente a la ejecución de la pena y la privación de la libertad.*

*3. Diseñar e implementar los planes, programas y proyectos necesarios para el cumplimiento de la misión institucional.*

*4. Diseñar e implementar sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación de los planes, programas y proyectos mencionados en el numeral anterior.*

*5. Crear, fusionar y suprimir establecimientos de reclusión, de conformidad con los lineamientos de la política penitenciaria y carcelaria.*

*6. Custodiar y vigilar a las personas privadas de la libertad al interior de los establecimientos de reclusión para garantizar su integridad, seguridad y el cumplimiento de las medidas impuestas por autoridad judicial.*

*7. Vigilar a las personas privadas de la libertad fuera de los establecimientos de reclusión para garantizar el cumplimiento de las medidas impuestas por autoridad judicial.*

*8. Garantizar el control sobre la ubicación y traslado de la población privada de la libertad.*

*9. Autorizar a la fuerza pública para ejercer la vigilancia interna de los establecimientos de reclusión, en casos excepcionales y por razones especiales de orden público.*

*10. Gestionar y coordinar con las autoridades competentes las medidas necesarias para el tratamiento de los inimputables privados de la libertad.*

*11. Realizar las acciones necesarias para garantizar el cumplimiento de las modalidades privativas de la libertad que establezca la ley.*

*12. Prestar los servicios de atención integral, rehabilitación y tratamiento penitenciario a la población privada de la libertad.*

*13. Definir y gestionar estrategias para la asistencia pospenitenciaria en colaboración con otras entidades públicas o privadas.*

*14. Desarrollar y consolidar el Sistema Nacional de Información Penitenciaria y Carcelaria.*

*15. Implementar el Sistema de Carrera Penitenciaria y Carcelaria, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.*

*16. Determinar las necesidades en materia de infraestructura, bienes y servicios para cumplir con sus objetivos y funciones, y requerir su suministro a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, SPC.*

*17. Proponer y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos institucionales en materia de inducción, formación, capacitación, actualización y especialización del talento humano de la entidad.*

*18. Coordinar sus actividades con las entidades que ejerzan funciones relacionadas con la gestión penitenciaria y carcelaria, todo ello en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho.*

*19. Impulsar y realizar investigaciones y estudios sobre la ejecución de la política y el funcionamiento del sistema penitenciario y carcelario, encaminados a la formulación de planes, proyectos y programas, en lo de su competencia.*

*20. Asesorar a las entidades territoriales en materia de gestión penitenciaria y carcelaria, en lo de su competencia.*

*21. Coadyuvar en la elaboración de proyectos de ley y demás normatividad a que haya lugar, en las materias relacionadas con los objetivos, misión y funciones de la entidad, en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho.*

*22. Gestionar alianzas y la consecución de recursos de cooperación nacional o internacional, dirigidos al desarrollo de la misión institucional, en coordinación con las autoridades competentes.*

*23. Definir e implementar estrategias de atención y participación del ciudadano.*

*24. Las demás que le correspondan de acuerdo con la naturaleza de la entidad [...]*

Ahora bien, el Ministerio de Justicia y del Derecho, mediante el Decreto Legislativo 546 de 2020, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y el Decreto Ley 417 del 17 de marzo de 2020 “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológico en todo el territorio nacional*”, adoptó una serie de medidas para sustituir la pena de prisión y la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimientos penitenciarios y carcelarios, por la prisión domiciliaria y la detención domiciliaria transitorias, en el lugar de residencia, a personas que se encuentren en situación de mayor vulnerabilidad frente al COVID-19.

El Capítulo II de la norma en mención previó el procedimiento para hacer efectivo el beneficio de prisión domiciliaria transitoria, para lo cual, en sus artículos 7º y 8º

dispuso que corresponde al Director General del INPEC, por medio de los directores de los respectivos establecimientos penitenciarios y carcelarios, verificar el cumplimiento de los requisitos objetivos allí establecidos, para luego remitir a los Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, el listado de las personas privadas de la libertad que se ajusten a cualquier de las circunstancias allí descritas, junto con i) las cartillas biográficas digitalizadas, ii) el cómputo de la pena, iii) la información que obre en la hoja de vida, iv) los antecedentes judiciales y v) los certificados médicos correspondientes, a fin de que sea el juez que vigila la pena quien emita la correspondiente decisión, según sea el caso.

En efecto, la normativa en mención dispone lo siguiente:

***[...] ARTÍCULO 7º.- Procedimiento para hacer efectiva la detención domiciliaria transitoria como sustitutiva de la detención preventiva. Para el caso de personas cobijadas con medida de aseguramiento de detención preventiva en centros de detención transitoria como Estaciones de Policía y Unidades de Reacción Inmediata o en establecimientos penitenciarios y carcelarios del orden nacional, 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 de los requisitos objetivos señalados en el presente Decreto Legislativo y remitirá el listado junto con las cartillas biográficas digitalizadas, la información que obre en la hoja de vida, antecedentes judiciales y los certificados médicos de las personas privadas de la libertad que se ajusten a cualquiera de las circunstancias descritas en el artículo segundo del presente Decreto Legislativo, al Juez Coordinador del Centro de Servicios Judiciales o quien haga sus veces, quien de manera inmediata asignará por reparto a los Jueces de Control de Garantías, o al Juez que esté conociendo el caso [...]***

***ARTÍCULO 8º.- Procedimiento para hacer efectiva la prisión domiciliaria transitoria. Cuando se tratara de personas condenadas a pena privativa de la libertad en establecimiento penitenciario o carcelario, 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 de los requisitos objetivos establecidos en el presente Decreto y remitirán a los Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad respectivos, el listado junto con las cartillas biográficas digitalizadas, el cómputo de la***

**pena, la información que obre en la hoja de vida, los antecedentes judiciales y los certificados médicos correspondientes a las personas privadas de la libertad que se ajusten a cualquiera de las circunstancias descritas en el artículo segundo, para que dentro del término máximo de cinco (5) días den aplicación a lo dispuesto en este Decreto Legislativo.**

*La decisión se notificará por correo electrónico y será susceptible de recurso de reposición que se interpondrá y sustentará dentro de los tres (3) días siguientes, por escrito remitido por el mismo medio virtual.*

*Una vez ordenada la medida de prisión domiciliaria transitoria por parte del Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, mediante auto escrito notificable, el beneficiario suscribirá acta de compromiso ante la oficina jurídica del Establecimiento Penitenciario y Carcelario respectivo, previo a su salida.*

*Dicha acta será remitida por el Director de cada Establecimiento Penitenciario y Carcelario, al Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad que concedió la medida, dejando copia de la misma en la oficina jurídica del respectivo establecimiento [...]”. (Destacado fuera de texto original)*

Revisada la orden contenida en el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia, se evidencia que el *a quo* ordenó al INPEC, lo siguiente:

**“[...] TERCERO. ORDENAR** al Director General del INPEC y al Director del Centro Penitenciario y Carcelario Metropolitano de Cúcuta<sup>10</sup> que, si a la fecha no lo hubieren hecho, en un término no superior a veinte (20) días hábiles, contado a partir de la notificación de la presente providencia, realicen la “VERIFICACIÓN” del cumplimiento de los requisitos objetivos establecidos en el Decreto 546 de 2020, respecto de cada uno de los accionantes [...]”.

De lo expuesto, para la Sala resulta evidente que es al Director General del INPEC, en coordinación con las direcciones regionales y los directores de los establecimientos penitenciarios y carcelarios, a quienes corresponde el procedimiento de verificación preliminar del cumplimiento de los requisitos objetivos establecidos en el Decreto 546 de 2020, conforme lo ordenó el *a quo*.

---

<sup>10</sup> Autoridades competentes de acuerdo con el Decreto 546 de 2020.

Asimismo, una de las funciones del INPEC descritas en el mencionado artículo 2º del Decreto 4151, es la de “[...] 11. *Realizar las acciones necesarias para garantizar el cumplimiento de las modalidades privativas de la libertad que establezca la ley [...]*”, lo cual se acompasa con la directriz emitida mediante el mencionado Decreto 546, por lo que no resulta caprichoso o arbitrario que sea en cabeza de dicha entidad, en acompañamiento con los establecimientos penitenciarios y carcelarios, a quien corresponda el trámite preliminar de verificación de los requisitos objetivos, a fin de que el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, establezca si la persona privada de la libertad se encuentra en una de las circunstancias establecidas para ser beneficiario de la prisión domiciliaria.

Por lo anterior, para la Sala ni el análisis ni la decisión contenida en la providencia controvertida resultan caprichosos o excedidos, comoquiera que es el INPEC quien tiene la competencia para dar cumplimiento a la orden impartida por la Sección Segunda, de tal suerte que lo que se advierte es la inconformidad de dicha entidad con citada decisión, no así la configuración de las falencias que se alegan.

Consecuente con lo anterior, se confirmará el fallo impugnado, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,**

**F A L L A:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia impugnada, por las razones expuestas en precedencia.

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

**TERCERO: REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 18 de febrero de 2021.

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Presidente

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**