



Radicado: 11001-03-15-000-2021-10840-00
Demandante: BRIANDS DAVID HARNACHE MORENO Y OTROS

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERA PONENTE: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Bogotá D.C., dieciséis (16) de junio de dos mil veintidós (2022)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 11001-03-15-000-2021-10840-00
Demandantes: BRIANDS DAVID HARNACHE MORENO Y OTROS
Demandados: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, CORTE CONSTITUCIONAL, SALA ESPECIAL DE SEGUIMIENTO AL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO, INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO (INPEC), UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS (USPEC) Y ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE ALTA Y MEDIANA SEGURIDAD DE GIRÓN (EPAMS Girón)

Temas: Tutela contra autoridades administrativas y judiciales. Vulneración a los derechos fundamentales a la vida digna, a la igualdad y a la unidad familiar por requisas indignas y degradantes a familiares y amigos visitantes de los internos. Derecho a la Unidad Familiar. Restricciones a visitas en pandemia por el COVID-19

SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA

La Sección Cuarta del Consejo de Estado procede a decidir la acción de tutela promovida por los señores Briands David Harnache Moreno, Henri Pineda, Rosendo Duarte, Sergio Quintero, Jorge Luis García, Isarel Trujillo, Nasario Padilla, Emilio Hurtado, Andrés Moreno, Yeison García, Jhoiner Padilla, Yonir Reyes, Dionicio Arrieta, Yeison Fabián González, Rosendo Greiser, Elder Basto, José Orlando Ortiz, Rossember Tafur, Yeferson Figueroa, Juan José Florez, Jhoan Pabón Gómez, Antonio Ríos, Manuel Sánchez, Julio Cueto, Anderson Ricardo, Huber Yesid Rodríguez, Edixon Parra Acosta, Diego Villamizar, Never Darío C.T., Alveiro Moreno, Elkin Crespo, Carlos Andrés Ospina, Joiser Bolaño, Álvaro Trujillo, Fredy Hernández, Jaider Javier González, Alexi Quintero, Martínez Hernández, Elías Alfonso Correa, Daniel Torres, Cristian Camilo Galvis, Elkin Pérez, Rubier Osorio, Germán Enrique, Juan Pablo Contreras, Rubén Darío Infante, Wilmer Banderas, Usney Ochoa Acuña, Carlos Varón, Juan David Luna, Gerardo Montenegro, Jaime Andrés, Gabriel Pérez, Jair Cárdenas, Richer Escobar, Luwin Fabián Navarro, Adán Álvarez, Silvio Noriega, Jesús Ascanio, Rubén Darío Torra, Luis Barajas Gómez, Juan Camilo Taborda, Omar Monzalve, Ramón Solano, Harrinson Ávila, Juan Climaco Caballero, William Ortega Salcedo, Jhonatan Rojas Álzate, Grigelio Hernández, Kevin Hernández, Cristian Andrés Flórez, Jhon Edinson Cartagena, Máximo José Peña, Dani Fabián Hernández, Álvaro Peláez, Richard Sánchez Martínez, Fernando Gómez, Óscar Andrés Vargas, Jaime Lozano Guerrero, Michel Puche, Ander Beltrán, Carlos Ocampo,

1



Miguel Loaiza Ramírez, Darío Hoyos, Daniel Esteban Asprilla, Elver Díaz Lizarazo, Jhovanny Luna, Luis Rincón Chaparro, Nazario Alí Padilla, Diego Méndez, Dani Sandoval, Edinson Florentino, Eduardo Calderón, Fabián Ricardo, Jader Maldonado, Brayan Ramírez, Yhonatan Vásquez, Jairo Rodríguez, Jacobo Álvarez, Jhon Jairo Durán, Albeiro González, Breiner Jesús Pineda, Carlos Pulido Delgado, Óscar Iván Saldaña, Gaspar Nelson Jesús, Luis Henrique, Luis Ángel Camargo, Juan Camargo, Kevin, Julián Maldonado, Luis Donado, Elkin Romero, Giovanni Cárdenas, Moreno Caldon, Santo Parra, Jhon Edwar, Reinaldo Peñaranda, Deiber Alonso Barbosa, Luis Emilio Blanco, Jorge Ospino, Luis Alfredo Fajardo, Fabián Peña, Janer Sacabia, Wilmer Jaimes, Isidro Guerrero, Miler Córdoba, Esteban Espinosa, César Ángel Ortega, Julián Castillo, Diomar Zapata, Jhojan Rueda, Fabián Andrés, David Pérez, Jorge Iván Giraldo, Estiven Parra, Jhon Fredy Monares, Estiven Mantilla, Jhony Reyes, Andrés Moreno Jiménez, Milton Jaimes, Juan José Villarreal, Edgardo Pacheco, Edison Suárez Ávila, Alexis Mosquera, José Luis Jiménez, Andrey Fernando Arévalo, Neyder Villadiego, Jeferson Montoya, Luis Alfonso León García, Heiner Parada Muñoz, Juan Sosa, Jhoan Sobrino, Carlos Díaz, David Uribe, Julio César Galván, Franco Romero, Jorge Montoya, Jeiner Mejía, Gilberto Gómez Moreno, Nelson Ariza Díaz, Nelson Enrique Páez, José Gregorio Ospina y Cristian Vinazco Sánchez¹ contra la Presidencia de la República, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, la Sala Especial de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional Penitenciario y Carcelario de la Corte Constitucional (ECI), el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) y el Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad de Girón (EPAMS Girón), Santander, en la que piden el amparo de los derechos fundamentales a la vida digna, a la igualdad y a la unidad familiar que consideran vulnerados, supuestamente, por los abusos y excesos que cometen los guardias durante las requisas de ingreso de los visitantes, la restricción de visitas de mayores de 60 años y niños menores de edad durante la pandemia por el COVID-19, la prohibición de ingresar alimentos a sus pabellones y la falta de seguimiento a la superación de las fallas estructurales identificadas por la Corte Constitucional en el ECI en el sistema penitenciario y carcelario.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

Los accionantes quienes se encuentran privados de la libertad en el EPAMS de Girón manifestaron que el 27 de noviembre de 2021, los guardianes del INPEC incurrieron en abusos de autoridad y excesos durante las requisas de ingreso de los visitantes dado que realizaron tactos en los genitales y en los senos, a pesar de que dicha conducta se encuentra proscrita.

Señalaron que ese mismo día, mientras se encontraban en los patios de visita, el Inspector de turno les indicó que no podían subir los refrigerios a los pabellones y que tampoco se permitiría el retiro de los alimentos del establecimiento penitenciario, pues estos debían ser consumidos en el momento en que les son entregados.

Afirmaron que *“sus familiares y allegados recibieron un trato indignante que raya en la ilegalidad en tanto se les arrebató arbitrariamente los refrigerios, frutas y*

¹ Además de los actores se encontraron 3 nombres ilegibles cuyos números de cédula reportados son: 12'511.996, 73'578.788 y 91439229.



dulces que enviamos a nuestros hijos. Nuestras esposas, madres y tías intentaron por todos los medios de hacer ver a la guardia que esos alimentos simbolizan mucho para nuestros hijos y ello no es válido, como tampoco la exposición de argumentos que hicieron sobre la legalidad de los mismos a lo cual el INSPECTOR CALA quien era uno de los que estaba en turno respondió groseramente manifestando que no reclamaran tanto o si no les suspendía la visita”.

Por último, sostuvieron que la dirección del EPAMS de Girón impidió el acceso a sus esposas y familiares mayores de 60 años a pesar de que cuentan con el esquema completo de vacunación contra el COVID-19, que habían incurrido en altos costos para poder ir a visitarlos y que tampoco se ha autorizado el ingreso de sus hijos menores de edad a quienes no ven desde marzo de 2020.

2. Fundamentos de la acción

Los demandantes interpusieron acción de tutela con el fin de que se amparen sus derechos fundamentales, a la vida digna, a la igualdad y a la unidad familiar, los cuales consideran vulnerados por los abusos y excesos que cometen los guardias durante las requisas de ingreso de los visitantes, la restricción de visitas de mayores de 60 años y niños menores de edad durante la pandemia por el COVID-19, la prohibición de entregar alimentos a sus familiares y de ingresar alimentos a sus pabellones y la falta de seguimiento a la superación de las fallas estructurales identificadas por la Corte Constitucional en el ECI del sistema penitenciario y carcelario.

Indicaron que sus familiares y esposas en ocasiones han sido sometidos a requisas arbitrarias dado que los guardianes del INPEC realizan tactos en los genitales y tocamientos en los senos, a pesar de que dicha conducta se encuentra proscrita y constituye un trato cruel e inhumano.

Aseguraron que la medida de prohibir a sus familiares el retiro de los refrigerios para sus hijos resulta desproporcionada, pues los alimentos son preparados al interior del establecimiento penitenciario y son distribuidos directamente por los guardianes del INPEC por lo que no hay riesgo alguno de que allí se guarden armas, drogas o cualquier otro elemento prohibido.

Al respecto, aseveraron que la actuación de los guardianes del INPEC se subsume en los delitos de abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto, hurto y peculado por apropiación, dado que los refrigerios están destinados a las personas privadas de la libertad y son subvencionados con recursos públicos por lo que no podían retenerlos o impedir que los distribuyeran entre sus familiares.

Indicaron que la Sala de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) de la Corte Constitucional ha sido flexible y permisiva con la situación carcelaria, ya que los abusos de autoridad a los que hacen referencia no deberían estar sucediendo, por lo que aseguraron que la tarea de la autoridad judicial se encuentra incompleta. Máxime porque no se realizó la audiencia pública para conocer el ECI en el Sistema Penitenciario y Carcelario en el segundo semestre de 2021.

Agregaron que la omisión de la Dirección General y Regional del INPEC y la Dirección del EPAMS de Girón consiste en la falta de supervisión del comportamiento de los guardianes encargados de la seguridad del penal, pues



permiten abusos de autoridad que están proscritos por el derecho internacional de los derechos humanos.

Por último, indicaron que cuando se atreven a denunciar las violaciones de sus derechos son víctimas de la venganza de los funcionarios quienes los remiten a otros penales o les aplican castigos.

En cuanto al marco jurisprudencial de los derechos fundamentales invocados mencionaron, entre otras, las sentencias T-702 de 2001, T-269 de 2002, T-881 de 2002, T-622 y T-624 de 2005, T-848 de 2005, T-609 de 2019 y T-044 de 2019 de la Corte Constitucional.

3. Pretensiones

En el escrito de tutela los accionantes formularon las siguientes peticiones:

“PRIMERO: Se TUTELEN y PROTEJAN NUESTROS DERECHOS FUNDAMENTALES CONSTITUCIONALES A LA DIGNIDAD HUMANA, LA VIDA FAMILIAR DE PERSONA PRIVADA DE LA LIBERTAD COMO MEDIO DE RESOCIALIZACION EN EL DERECHO INTERNACIONAL Y DERECHO COMPARADO, EL DERECHO A LA IGUALDAD Y A LA VISITA FAMILIAR DE PERSONA PRIVADA DE LA LIBERTAD.

SEGUNDO: Se ORDENE al EPAMS Girón CESEN DE MANERA INMEDIATA LOS ABUSOS DE AUTORIDAD Y EXCESOS EN LAS REQUISAS DE INGRESO (TACTOS EN LOS GENITALES Y SENOS) ASÍ COMO TODA FORMA DE ACOSO A NUESTROS VISITANTES.

TERCERO: Se ORDENE al EPAMS Girón se PERMITA QUE CUMPLIENDO CON TODAS LAS MEDIDAS DE BIOSEGURIDAD Y DISTANCIAMIENTO SOCIAL PUEDAN INGRESAR AL EPAMS GIRÓN LOS VISITANTES MAYORES DE 60 AÑOS Y LOS NIÑOS MENORES DE EDAD QUE CUENTEN CON SU ESQUEMA DE VACUNACIÓN COMPLETO CONTRA EL COVID 19.

CUARTO: Se ORDENE al EPAMS Girón se PERMITA que los internos podamos subir a nuestros pabellones la comida que compramos al interior del penal.

QUINTO: Se ORDENE al EPAMS Girón se abstenga de realizar actos de retaliación o venganza en contra de los 165 PPL aquí firmantes.

SEXTO: Se ORDENE a la CORTE CONSTITUCIONAL – SALA DE SEGUIMIENTO AL ECI DEL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO SE REALICEN VISITAS CONSTANTES AL EPAMS GIRÓN Y EN CONSECUENCIA SE REALICEN DIÁLOGOS PRIVADOS CON LOS PPL PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS MÍNIMOS EXIGIBLES AL ESTADO, LA REGLAS MÁNDELA, NORMAS DE TRATAMIENTO DE RECLUSOS Y AFINES EN ARAS QUE NO SE VUELVAN A PRESENTAR LOS HECHOS AQUÍ DESCRITOS.

SÉPTIMO: Se ORDENE a la CORTE CONSTITUCIONAL – SALA DE SEGUIMIENTO AL ECI DEL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO CONVOQUE AL INPEC A AUDIENCIA PÚBLICA DE RENDICIÓN DE CUENTAS.

OCTAVO: Se ORDENE A LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA QUE MEDIANTE DECRETO PRESIDENCIAL FIJE UN DERROTERO CLARO QUE DEFINA LAS REGLAS, PROTOCOLOS Y PROCEDIMIENTOS PARA EL INGRESO DE PERSONAS MAYORES DE 60 AÑOS A LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS DEL PAÍS.

NOVENO: Respetuosamente solicito al señor Juez ORDENE cualquier otra acción si así lo considera para la protección de nuestros derechos”.

4. Pruebas relevantes

Con la acción de tutela los accionantes no allegaron ningún documento.



5. Trámite procesal

5.1. Por auto de 14 de enero de 2022, la Magistrada Sustanciadora admitió la demanda y ordenó notificar a las autoridades demandadas, a quien les remitió copia de la solicitud de amparo.

La Secretaría General de esta Corporación libró las notificaciones electrónicas N° 4373 a 4380 de 19 de enero de 2022, con el fin de darle cumplimiento a la referida decisión².

5.2. Concomitante con la presente acción de tutela, se tramitó ante el Tribunal Administrativo de Santander una solicitud de amparo con idéntico contenido, la cual fue radicada bajo el No. 68001-23-33-000-2021-00825-00 y se remitió por reglas de reparto al Consejo de Estado el 30 de noviembre de 2021. No obstante, la Sección Tercera, Subsección “C” de esta Corporación Judicial mediante auto de 9 de diciembre de 2021, resolvió devolver el expediente al Tribunal Administrativo de Santander, al considerar que aun cuando uno de los demandados sea la Presidencia de la República, lo cierto es que la autoridad judicial que primero tuvo conocimiento de la solicitud de amparo fue el Tribunal Administrativo de Santander por lo que era a ella a quien le correspondía tramitar la acción constitucional.

Por lo anterior, el Tribunal Administrativo de Santander mediante auto de 26 de enero de 2022, resolvió admitir la acción de tutela.

Sin embargo, por auto de 31 de enero de 2022 solicitó a la Secretaría General del Consejo de Estado copia del expediente radicado bajo el No. 11001-03-15-000-2021-10840-00, actor: Brians David Harnache Moreno y otros, con el fin de verificar si se trataba del mismo escrito de tutela.

Luego de recibir copia digital del expediente, el Tribunal Administrativo de Santander emitió auto de 3 de febrero de 2022, en el que resolvió remitir la acción de tutela No. 68001-23-33-000-2021-00825-00, por considerar que se trata de los mismos hechos y pretensiones de aquella que fue objeto de admisión con anterioridad por la Sección Cuarta del Consejo de Estado radicada bajo el No. 11001-03-15-000-2021-10840-00.

6. Oposición

6.1. Respuesta de la Corte Constitucional

En memorial de 21 de enero de 2022, el Presidente de la Corte Constitucional solicitó la desvinculación del trámite constitucional, al considerar que se configuró la falta de legitimación en la causa por pasiva porque las violaciones o amenazas a los derechos fundamentales que los accionantes alegan, no son atribuibles a acciones u omisiones de dicha corporación judicial.

² Las partes demandante y demandada fueron notificadas a las siguientes direcciones de correo electrónico: notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co; presidencia@corteconstitucional.gov.co; secretaria1@corteconstitucional.gov.co; secretaria1@inpec.gov.co; tutelas.epamsgiron@inpec.gov.co; notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co; contacto@presidencia.gov.co; secretaria4@corteconstitucional.gov.co; presidencia@corteconstitucional.gov.co; secretaria1@corteconstitucional.gov.co; mariom@corteconstitucional.gov.co; tutelasnacionales@defensajuridica.gov.co; notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co; contacto@presidencia.gov.co; epamsgiron@inpec.gov.co; juridica.epamsgiron@inpec.gov.co; tutelas.epamsgiron@inpec.gov.co; tutelas@inpec.gov.co; tutelas2@inpec.gov.co; demandas.orientado@inpec.gov.co; notificaciones@inpec.gov.co; buzonjudicial@uspec.gov.co; aciudadano@uspec.gov.co;



Al respecto, indicó que la pretensión relacionada con que se ordene a la Sala Especial de Seguimiento ECI del Sistema Penitenciario y Carcelario de la Corte Constitucional, realizar visitas al EPAMS de Girón y se realicen diálogos privados con las personas privadas de la libertad para constatar que no se vulnere el mínimo vital ni sus derechos fundamentales y citar al INPEC a una audiencia de rendición de cuentas, desconoce que de conformidad con el Auto No. 121 de 2018, la actividad de dicha Sala tiene por objeto orientar y analizar el proceso de seguimiento al ECI declarado en materia penitenciaria, por lo que su competencia no se extiende a la protección solicitada en la presente solicitud de tutela ni al cumplimiento de las órdenes dadas en las sentencias de tutela T-388 de 2013 y T-762 de 2015, en relación con las condiciones y el trato que debe recibir la Población Privada de la Libertad (PPL).

En efecto, advirtió que *“el trámite del cumplimiento y de los incidentes de desacato relacionados con las órdenes concretas, particulares y generales, contenidas en las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, se encuentran en cabeza de los jueces de primera instancia, mientras que el seguimiento a la estrategia diseñada para superar el ECI está a cargo de la Corte Constitucional”*.

Sostuvo que el 10 de junio de 2021 el señor Andrés Fabián Olarte y otras 163 personas privadas de la libertad en el EPAMS de Girón, elevaron una petición en la que solicitaron intervención directa de la Sala en temas penitenciarios, así como la ampliación de participación en el seguimiento del ECI.

Indicó que en atención a dicha solicitud, la Sala Especial de Seguimiento profirió Auto de 15 de julio de 2021, en el que requirió a las entidades que conforman el Grupo Líder y al INPEC con el fin de que le informaran sobre: *“(i) la utilidad y pertinencia de consolidar una mesa de trabajo en esas áreas; (ii) el tipo de espacios y metodologías que podrían garantizar la participación efectiva de directores de establecimientos penitenciarios y representantes de la población privada de la libertad en espacios de construcción conjunta; y (iii) los objetivos que podrían orientar espacios de esta naturaleza”*.

Expresó que en cumplimiento del requerimiento anterior, el 2 de agosto de 2021 la Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional, actuando en calidad de coordinadora del Grupo Líder, remitió un oficio en el que se describió una reunión celebrada con representantes del Ministerio de Justicia, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y el INPEC, en la cual se acordó la realización de un espacio de participación en el EPAMS de Girón, los días 12 y 13 de agosto de 2021, en donde participaron representantes del Ministerio de Justicia y del Derecho, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el INPEC y la USPEC.

Refirió que el 22 de septiembre de 2021, el Ministerio de Justicia y del Derecho envió informe en donde se describen las preocupaciones expresadas por las Personas Privadas de la Libertad (PPL) en los mencionados espacios de participación, quienes manifestaron deficientes condiciones en la preparación de alimentos, largas jornadas de trabajo del personal en área de rancho, suspensión de las brigadas jurídicas y de salud, reducida oferta de programas de resocialización, falta de definición de situaciones jurídicas y falta de



funcionamiento de los instrumentos de maquinaria de última tecnología adquirida por la USPEC.

Aseguró que con dichas acciones se comprueba que la Sala Especial realiza constantemente el seguimiento al ECI, dando cumplimiento a lo establecido en el Auto 121 de 2018, por lo que, a su juicio, no puede endilgársele conducta alguna en cuanto a la vulneración de los derechos fundamentales invocados por los demandantes.

En cualquier caso, aseveró que carece de competencia *“para inmiscuirse en la gestión de los establecimientos carcelarios por fuera del marco de los asuntos de tutela o de constitucionalidad de que conoce”*. A lo que agregó que no es el responsable del control y gestión de los servidores públicos responsables del sistema carcelario ni de la prestación de los servicios a su cargo.

6.2. Respuesta del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y del Presidente de la República

Mediante escrito allegado por correo electrónico de 21 de enero de 2022, la apoderada judicial del Departamento Administrativo de la Presidencia y del Presidente de la República solicitó se niegue por improcedente el amparo constitucional solicitado, al considerar que se configuró la falta de legitimación en la causa por pasiva, como quiera que carecen de competencia para desarrollar las medidas solicitadas en las pretensiones de la tutela.

Manifestó que la vinculación de la Presidencia no es necesaria, teniendo en cuenta que es al Ministerio de Justicia y del Derecho a quien le corresponde la función de *“articular la formulación, adopción, ejecución y evaluación de la política pública del Sector Administrativo de Justicia y del Derecho tal y como lo dice el Decreto 1417 de 2017”*, así como al INPEC le fue delegada la función de garantizar a las PPL las condiciones de vida adecuadas en cada uno de los establecimientos carcelarios.

Por último, aseveró que las funciones del Departamento Administrativo de la Presidencia, reguladas por el artículo 3 del Decreto 1784 de 2019, tienen como objeto prestar apoyo logístico y administrativo al Presidente de la República en el cumplimiento de sus funciones, por lo que ninguna *“de esas atribuciones [le] permite (...) realizar las actuaciones específicas y estructurales que pretende el accionante para el amparo de los derechos fundamentales”*.

6.3. Respuesta del INPEC

Por escrito de 19 de enero de 2021, allegado por correo electrónico de 10 de febrero de 2022, el coordinador del grupo de tutelas de la Oficina Asesora Jurídica del INPEC, solicitó negar el amparo y desvincular a la Dirección General del INPEC de la presente acción de tutela, toda vez que frente al tema de visitas, es el reglamento de régimen interno de cada centro penitenciario el que establece las pautas, formas y horarios de visitas, por lo que de conformidad con la Ley 65 de 1993 y la Resolución No. 6349 del 2016, le corresponde al Director de cada Centro de Reclusión establecer dichas reglas y no al director general del INPEC.

Al respecto, mencionó que el artículo 36 de la Ley 65 de 1993 establece que: *“El director de cada centro de reclusión es el jefe de gobierno interno. Responderá*

7



ante el Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario del funcionamiento y control del establecimiento a su cargo. Los empleados, los detenidos y condenados deben respeto y obediencia al director, y estarán sometidos a las normas de este Código y a las reglamentaciones que se dicten”.

Además, mencionó que la Resolución No. 6349 de 23 de diciembre de 2016, consagra el derecho de las personas privadas de la libertad a recibir visita cada siete (7) días. Sin embargo, son los establecimientos de reclusión a nivel nacional quienes deben incorporar dicha disposición a los reglamentos de régimen interno de cada establecimiento.

Ahora bien, sostuvo que en el marco de la pandemia por el COVID-19, el INPEC expidió la Circular N° 00017 de 8 de abril de 2020, por medio de la cual se hace mención a las “visitas virtuales familiares e instrucciones para la implementación de estrategias que faciliten el contacto familiar de la población privada de la libertad durante el estado de emergencia”, la cual establece que para que estas visitas sean otorgadas se debe “realizar una solicitud simple de la persona privada de la libertad dirigida al área de Tratamiento y desarrollo del Establecimiento con letra clara y legible, señalando con qué familiares desea tener comunicación”.

Manifestó que en esta circular se contempla que el familiar debe disponer de una cuenta de dominio *gmail* y que las visitas se realizarán de lunes a viernes en un horario de 8:00 a 5:00 pm con una duración máxima de 20 minutos.

Por otra parte, mencionó que el 27 de septiembre de 2021 se expidió la Circular No. 00023, en la que se establecieron varias medidas de bioseguridad para la reactivación de la visita familiar, a saber:

- *El Privado de la Libertad solo podrá recibir la visita de dos familiares.*
- *Por el momento no se permite el ingreso de visitantes que estén en un grupo de riesgo o un grupo vulnerable (Maternas, personas de la tercera edad, niños y personas inmunosuprimidas).*
- *No se permite el ingreso de alimentos y paquetes.*
- *El Director del ERON deberá realizar la programación diferencial de ingreso de la visita familiar, teniendo en cuenta la observancia del esquema de vacunación. Es decir; se destinará un día de ingreso para la visita que cuente con el esquema de vacunación, y otro día para el ingreso de la visita que no cuente con este.*
- *El Privado de la Libertad que no cuente con el esquema de vacunación y que reciba visita, una vez culminada esta deberá observar aislamiento preventivo por 14 días.*
- *El privado de la libertad que haya recibido visita con personas sin el esquema de vacunación, una vez terminada la visita deberá observar aislamiento preventivo por 14 días.*
- *Los PPL que reciban visita íntima conyugal, una vez terminada la visita deberá observar aislamiento preventivo por 14 días.*
- *El esquema de vacunación se acreditará con el respectivo carnet de vacunación.*
- *El Privado de la Libertad y su familia deberán cumplir con las medidas de bioseguridad implementadas por el establecimiento como son, uso permanente de tapabocas, distanciamiento y lavado de manos.*
- *El Director del establecimiento deberá programar los ingresos de visita de tal forma que no se generen aglomeraciones.*
- *Al terminar la visita el PPL debe realizarse una desinfección profunda”.*

Por último, aseguró que de conformidad con las normas antes descritas es claro que la Dirección General del INPEC no es la competente para dar respuesta a las inquietudes formuladas en el escrito de tutela, por lo que informó que dio traslado a la Dirección del EPAMS de Girón con el fin de que se pronuncie en relación con los hechos expuestos en la presente acción constitucional.



6.4. Respuesta del EPAMS de Girón

Mediante escrito de 25 de enero de 2022, el Director del EPAMS de Girón solicitó que se declare la improcedencia de la acción de tutela, teniendo en cuenta que no vulneró ningún derecho fundamental a los accionantes.

En primer lugar, manifestó que los procedimientos de requisas aplicados en las jornadas de visitas familiares son realizados en el marco del respeto a la dignidad humana y a la integridad física de los individuos.

Aseguró que frente a la visita del 27 de noviembre de 2021, rindió informe a la Contraloría Delegada para el Sector Justicia mediante oficio de 16 de diciembre de 2021, en el que se indicó que no hubo incautación de los refrigerios a ninguna persona dentro del centro de reclusión, aclarando que *“los comestibles a los cuales hacen referencia los privados de la libertad son aquellos que se adquieren para su consumo a través de los proyectos productivos ASADERO, PANADERÍA o EXPENDÍO en los patios de visita, que son sufragados con sus propios recursos y respecto de los cuales el reglamento de régimen interno es claro en estipular que no se permite el tránsito entre el patio de visita y pabellones. También se indicó al ente fiscal que no se halló en la dependencia derechos de petición, solicitudes o quejas de los privados de la libertad frente al tema expuesto por lo que no hubo lugar a pronunciamiento alguno”*.

Afirmó que el reglamento interno del EPAMS de Girón prohíbe el traslado de productos alimenticios del patio de visitas a los pabellones por razones de seguridad tanto del cuerpo de custodia y vigilancia como de los privados de la libertad, sin embargo, no existe ninguna prohibición para que los familiares retiren del establecimiento aquellos alimentos que no fueron consumidos.

Sostuvo que de acuerdo con la Ley 1709 de 2014, la USPEC es la encargada de la provisión de alimentos y elementos a las PPL, por lo que en cumplimiento de dicha función suscribió un contrato con la empresa UT MACSOL con el fin de proveer la alimentación a las PPL del EPAMS Girón. Además, aseguró que existe un comité que se encarga de realizar la verificación del cumplimiento de los gramajes del menú y los estándares de higiene, el cual está conformado por la dirección del establecimiento carcelario, representantes de las PPL y un representante de la empresa contratista.

Por otro lado, respecto al ingreso de visitas al EPAMS de Girón, indicó que el procedimiento de requisa para el ingreso de visitantes está reglamentado por el *“Manual de Registro a personas y requisa de paquetes, vehículos e instalaciones”* emitido por el INPEC el 18 de diciembre de 2020, con el *“Código: PM-SP M07”*, en el que se establece el protocolo para el registro preventivo a personas con arco detector de metales, con silla detectora de metales, con máquina de rayos x o agentes caninos, entre otros mecanismos.

Manifestó que las requisas de los internos forman parte de la naturaleza de la labor diaria que cumple el INPEC para garantizar la vida e integridad personal de los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia, así como del mismo personal de internos.

En ese sentido, indicó que las requisas del 27 de noviembre de 2021 se efectuaron conforme al Manual PM-SP M07, a través del uso de medios electrónicos ya que el EPAMS de Girón cuenta con diferentes equipos de detectores de metales y guías caninos, por lo que en ningún momento se



presentaron irregularidades ni requisas intrusivas o abusivas. Por lo anterior, aseguró que la afirmación de la parte accionante en cuanto a este aspecto resulta temeraria e injusta.

En relación con el ingreso de adultos mayores de 60 años y menores de edad, sostuvo que el EPAMS Girón si garantiza el derecho a la unidad familiar y brinda a las PPL múltiples herramientas que garantizan la comunicación con sus familiares, a través del servicio telefónico, las comunicaciones escritas por correo postal y el correo electrónico. A lo que agregó que recientemente se implementó el Sistema de Visitas Virtuales (VIVIF) como parte del plan de contingencia por la emergencia sanitaria que atraviesa el país.

No obstante, autorizar el ingreso a las visitas presenciales de los mayores de 60 años y de los menores de edad, resultaría riesgoso porque podría generar un aumento de casos de contagio por el COVID-19 y, en consecuencia, un colapso inminente del sistema de salud en el país.

Además, sostuvo que la medida prohibitiva fue adoptada por la Dirección General del INPEC mediante la Circular No. 00023 de 17 de septiembre de 2021, por lo que cualquier inconformidad con dicha norma debe ser ventilada a través de los medios de control de la jurisdicción contencioso administrativa.

6.5. La **USPEC** guardó silencio aun cuando fue debidamente notificada del auto admisorio de la acción de tutela.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

De conformidad con lo previsto en los artículos 86 de la Constitución Política, 29 del Decreto 2591 de 1991 y 13 del reglamento interno (Acuerdo 080 de 2019), la Sección Cuarta del Consejo de Estado es competente para decidir el asunto objeto de estudio.

2. Planteamiento del problema jurídico

La Sala debe determinar si la Presidencia de la República, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, la Sala Especial de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional Penitenciario y Carcelario de la Corte Constitucional, el INPEC, la USPEC y el EPAMS de Girón, vulneraron los derechos fundamentales a la vida digna, a la igualdad y a la unidad familiar, supuestamente, por cuenta de (i) los abusos y excesos que cometen los guardias durante las requisas de ingreso de los visitantes, (ii) la restricción de visitas de mayores de 60 años y niños menores de edad durante la pandemia por el COVID-19, (iii) la prohibición de entregar alimentos a sus familiares y de ingresar alimentos a sus pabellones y (iv) la falta de seguimiento a la superación de las fallas estructurales identificadas por la Corte Constitucional en el ECI en el sistema penitenciario y carcelario.

3. El estado de cosas inconstitucional (ECI) en el sistema penitenciario y carcelario

El ECI es un mecanismo creado por la Corte Constitucional para declarar ciertas circunstancias como contrarias a la Constitución, al constatar que ellas conllevan



una vulneración masiva de derechos y principios contenidos en la Carta Política, con la finalidad de ordenar a las autoridades competentes, que en el marco de sus funciones y dentro de un plazo razonable, adopten las medidas necesarias para superar dicho estado³.

Los factores valorados por la Corte Constitucional para definir si existe un ECI, fueron enunciados en la sentencia T-025 de 2004⁴, así:

“(i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (iii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iii) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos. (iv) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; (v) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial”.

En el caso del sistema penitenciario y carcelario, el ECI se declaró por primera vez en la sentencia T-153 de 1998⁵, en razón a la grave situación de hacinamiento, además de *“las deficiencias en materia de servicios públicos y asistenciales, el imperio de la violencia, la extorsión y la corrupción, y la carencia de oportunidades y medios para la resocialización de los reclusos”.*

El ECI fue nuevamente declarado en la sentencia T-388 de 2013⁶, al encontrar que a pesar de las estrategias para el mejoramiento de la infraestructura carcelaria la situación de crisis estructural por el hacinamiento carcelario continuaba, lo que *“conlleva un desconocimiento de la dignidad humana, principio fundante de un estado social de derecho”.* En esa ocasión se consagró la regla de equilibrio decreciente, la cual consiste en que sólo se podrá autorizar el ingreso de personas al centro de reclusión si *“(i) el número de personas que ingresan es igual o menor al número de personas que salgan del establecimiento de reclusión, durante la semana anterior, por la razón que sea (por ejemplo, a causa de un traslado o por obtener la libertad), y (ii) el número de personas del establecimiento ha ido disminuyendo constantemente, de acuerdo con las expectativas y las proyecciones esperadas”.*

La crisis carcelaria fue analizada nuevamente en la sentencia T-762 de 2015⁷, en la que se reiteró la existencia del ECI, identificando además como factor de incidencia en la crisis carcelaria las deficiencias en la Política Criminal del país, la cual *“ha contribuido a perpetuar la violación masiva de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad e impide, en la actualidad, lograr el fin resocializador de la pena”.*

En cuanto a las condiciones de vida de las PPL se identificaron las siguientes fallas del Sistema Penitenciario y Carcelario: (i) el hacinamiento; (ii) las precarias

³ Cfr. Angélica Matilde Navarro Monterroza y Josefina Quintero Lyons, *“la figura del estado de cosas inconstitucionales como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de la población vulnerable en Colombia”*, En: Revista Jurídica Mario Alario D’Filippo, Universidad de Cartagena, ISSN (Electrónico): 2256-2796, P. 71. Disponible En: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4767667.pdf>, Última Consulta el 26 de mayo de 2022.

⁴ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁵ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁶ M.P. María Victoria Calle Correa.

⁷ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



condiciones sanitarias; (iii) la precariedad en los servicios de salud; (iv) la imposibilidad de diferenciar los pabellones y/o trato fáctico y jurídico entre las personas sujetas a medidas de aseguramiento privativas de la libertad y aquellas condenadas, (v) las demoras en la evacuación de las solicitudes de redención de penas y libertad condicional, fundada en el hacinamiento y reproductora del mismo; (vi) la falta de acceso al agua potable en forma continua de los internos al interior de los establecimientos carcelarios; (vii) la baja calidad de la alimentación y el tratamiento y suministro de alimentos en forma poco higiénica; (viii) la imposibilidad de visitas conyugales en condiciones de intimidad y dignidad y, por último, (ix) el reducido número de guardias, en relación con el alto número de reclusos, en aumento.

En auto No. 121 de 22 de febrero de 2018, la Sala Especial de Seguimiento a las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015 de la Corte Constitucional, reorientó el seguimiento a la estrategia de superación del ECI, a partir de la identificación de los mínimos que deben observar las autoridades competentes en relación con la resocialización, infraestructura, derecho a la salud, alimentación, servicios públicos domiciliarios y acceso a la administración pública y a la justicia. Así mismo, concedió un plazo adicional de 6 meses al INPEC para dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia T-762 de 2015, en lo relativo a la elaboración de bases de datos y estadísticas respecto de la capacidad real de los establecimientos de reclusión en el país.

Posteriormente, en auto No. 110 de 11 de marzo de 2019, la referida Sala Especial, precisó las pautas para la aplicación de la *regla de equilibrio decreciente* establecida en la sentencia T-388 de 2013, al encontrar que por cuenta de dicha regla, consistente en permitir “*el ingreso de personas al establecimiento carcelario siempre y cuando no se aumente el nivel de ocupación y se haya estado cumpliendo el deber de disminuir constantemente el nivel de hacinamiento*”⁸, algunas personas privadas de la libertad permanecen recluidas en las URI y en estaciones de Policía en condiciones precarias, ya que se les niega el acceso a establecimientos penitenciarios.

Recientemente, la Sala Plena de la Corte Constitucional en sentencia SU-122 de 2022⁹, extendió la declaración del ECI efectuada en la sentencia T-388 de 2013, con el fin de cubrir también a las personas privadas de la libertad en los denominados centros de detención transitoria (estaciones de policía y unidades de reacción inmediata -URI-), al encontrar que la situación de hacinamiento de los establecimientos penitenciarios y carcelarios se desbordó de tal forma, que las personas que son capturadas y cuya situación jurídica ya ha sido definida por un juez no pueden ser trasladadas e ingresar formalmente al sistema penitenciario y carcelario y deben permanecer por días, semanas e incluso meses en centros de detención transitoria que no son aptos para garantizar una reclusión digna. Esto se debe en buena medida a la aplicación aislada de la regla de equilibrio decreciente sin el acompañamiento de otras medidas estructurales. Por lo anterior, ante la gravedad de la situación ordenó la creación de una nueva Sala Especial de Seguimiento y estructuró un plan de acción cuya implementación deberá tomar máximo seis años.

La crisis carcelaria fue abordada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de la libertad en las Américas. Expresó que “*el derecho a la integridad personal*

⁸ Sentencia T-388 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa.

⁹ M.P. Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Reyes Cuartas.



[...] puede verse vulnerado por las graves condiciones de reclusión en las que se les mantiene a las personas privadas de la libertad. En este sentido, el hacinamiento, genera una serie de condiciones que [...] dificulta[n] el acceso a los servicios básicos y de salud de las cárceles [...]. Este problema, común a todos los países de la región es a su vez consecuencia de otras graves deficiencias estructurales [...]”. Frente a lo cual, estableció que el Estado tiene el deber “de proveer servicios de salud a las personas sometidas a su custodia es una obligación que deriva [...] de su deber de garantizar los derechos a la vida y a la integridad personal de los reclusos, y que dicha responsabilidad internacional se mantiene aún en el supuesto de que tales servicios sean proveídos en las cárceles por agentes privados”¹⁰.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) se ha pronunciado al respecto en diversas oportunidades¹¹, estableciendo estándares mínimos sobre condiciones carcelarias, que deben ser respetados en virtud del deber de prevención y protección que el Estado tiene en favor de las personas privadas de libertad (artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Los estándares de protección son los siguientes:

- a) el hacinamiento constituye en sí mismo una violación a la integridad personal; asimismo, obstaculiza el normal desempeño de las funciones esenciales en los centros penitenciarios;
- b) la separación por categorías deberá realizarse entre procesados y condenados y entre los menores de edad de los adultos, con el objetivo de que los privados de libertad reciban el tratamiento adecuado a su condición;
- c) todo privado de libertad tendrá acceso al agua potable para su consumo y al agua para su aseo personal; la ausencia de suministro de agua potable constituye una falta grave del Estado a sus deberes de garantía hacia las personas que se encuentran bajo su custodia;
- d) la alimentación que se brinde, en los centros penitenciarios, debe ser de buena calidad y debe aportar un valor nutritivo suficiente;
- e) la atención médica debe ser proporcionada regularmente, brindando el tratamiento adecuado que sea necesario y a cargo del personal médico calificado cuando este sea necesario;
- f) la educación, el trabajo y la recreación son funciones esenciales de los centros penitenciarios, las cuales deben ser brindadas a todas las personas privadas de libertad con el fin de promover la rehabilitación y readaptación social de los internos;
- g) las visitas deben ser garantizadas en los centros penitenciarios. La reclusión bajo un régimen de visitas restringido puede ser contraria a la integridad personal en determinadas circunstancias;
- h) todas las celdas deben contar con suficiente luz natural o artificial, ventilación y adecuadas condiciones de higiene;
- i) los servicios sanitarios deben contar con condiciones de higiene y privacidad;
- j) los Estados no pueden alegar dificultades económicas para justificar condiciones de detención que no cumplan con los estándares mínimos internacionales en la materia y que no respeten la dignidad inherente del ser humano, y
- k) las medidas disciplinarias que constituyan un trato cruel, inhumano o degradante, incluidos los castigos corporales, la reclusión en aislamiento prolongado, así como

¹⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en Las Américas*, Organización de Estados Americano, Documentos Oficiales, ISBN 978-0-8270-5743-2.

¹¹ Corte IDH. Caso Chinchilla Sandoval y Otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de Febrero de 2016. Serie C No. 312., Párrafo 244. Caso Vélez Loo Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, Párrafo 204. Corte IDH. Caso Pacheco Teruel y Otros Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Caso Montero Aranguren y Otros (Retén De Catia) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones Y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150, Párr. 20.



*cualquier otra medida que pueda poner en grave peligro la salud física o mental del recluso están estrictamente prohibidas*¹².

En conclusión, la vulneración masiva de los derechos fundamentales en el sistema penitenciario y carcelario es contraria a los postulados y principios constitucionales de la Carta Política de 1991, lo que ha conllevado que la Corte Constitucional declare el ECI, como un mecanismo jurídico para ordenar a las autoridades competentes tomar medidas estructurales y sistemáticas a fin de superar dicho estado. Lo anterior, es además una obligación internacional del Estado sancionada por la Corte IDH en varias ocasiones y que para su cumplimiento requiere de la observancia de estándares mínimos de protección como la eliminación del hacinamiento; la separación de los internos por categorías; el acceso al agua potable y a la alimentación de calidad; la garantía de atención médica regular; educación, trabajo y recreación, régimen de visitas y en general el acondicionamiento de los establecimientos con suficiente luz, ventilación e higiene.

4. Estudio y solución del caso concreto

4.1. El asunto bajo examen

En el asunto bajo examen, los 165 accionantes, quienes se encuentran privados de la libertad en el EPAMS de Girón, presentaron acción de tutela con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales a la vida digna, a la igualdad y a la unidad familiar los cuales consideran vulnerados por cuenta de (i) los abusos y excesos que cometen los guardias durante las requisas de ingreso de los visitantes; (ii) la restricción de visitas de mayores de 60 años y niños menores de edad durante la pandemia por el COVID-19; (iii) la prohibición de entregar alimentos a sus familiares y de ingresar alimentos a sus pabellones y (iv) la falta de seguimiento a la superación de las fallas estructurales identificadas por la Corte Constitucional en el ECI en el sistema penitenciario y carcelario.

Por lo anterior, solicitaron que se ordene al EPAMS de Girón que cesen los abusos de autoridad y excesos en las requisas de ingreso a sus familiares; que se permita la entrada de visitantes mayores de 60 años y menores de edad que cuenten con el esquema de vacunación completo; que se permita el ingreso a los pabellones de los alimentos adquiridos durante las visitas y se abstenga de realizar actos de retaliación o venganza en contra de los accionantes.

Así mismo, pidieron que se ordene a la Corte Constitucional realizar visitas constantes con el fin de efectuar un seguimiento al ECI en el EPAMS de Girón y dialogar con las PPL para verificar el cumplimiento de los estándares mínimos de protección de los derechos humanos y convocar al INPEC a rendir cuentas en audiencia pública.

Por último, en cuanto a la Presidencia de la República solicitaron que se ordene la emisión de un decreto en el que se fijen de forma clara las reglas, los protocolos y procedimientos para garantizar el ingreso de sus amigos y familiares mayores de 60 años y a sus hijos menores de edad.

¹²Cfr. Corte IDH. Caso Pacheco Teruel y otros Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012 Serie C No. 241.



4.2. En cuanto a los estándares de protección de los derechos humanos durante las requisas en establecimientos penitenciarios

4.2.1. El artículo 55 de la Ley 65 de 1993, por la cual se expidió el Código Penitenciario y Carcelario, modificado por el artículo 73 de la Ley 1709 de 2014, establece las reglas generales de las requisas a las personas en los establecimientos carcelarios. Al respecto, señala lo siguiente:

“Artículo 55. REQUISA Y PORTE DE ARMAS. Toda persona que ingrese a un centro de reclusión o salga de él, por cualquier motivo, deberá ser razonablemente requisada y sometida a los procedimientos de ingreso y egreso. Nadie sin excepción, en situación normal podrá entrar armado a un centro de reclusión. Ningún vehículo podrá ingresar o abandonar el establecimiento, ni paquete o documento alguno ni volumen de carga, saldrá de él, sin constatación y requisa. Los internos deben ser requisados rigurosamente después de cada visita”.

En relación con el régimen de visitas, el artículo 112 de dicha norma indica que las PPL tienen derecho a recibir una visita cada siete (7) días calendario, sin perjuicio de lo que dispongan los beneficios judiciales y administrativos aplicables. Además, establece que para el ingreso a los establecimientos penitenciarios los visitantes deben cumplir las exigencias de seguridad, pero sin que ello implique una vulneración a sus derechos fundamentales, por lo que las requisas y las demás medidas de seguridad que se adopten deben darse dentro de un marco de respeto a la dignidad humana y a la integridad física.

En la misma línea, el Reglamento General de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional – ERON a cargo del INPEC, expedido por el Director General del INPEC mediante la Resolución No. 6349 de 2016, señala en su artículo 121 que todas las requisas que se realicen en el establecimiento penitenciario deben darse dentro de un marco de respeto por la dignidad humana y la integridad física y moral de las personas.

Frente a este asunto, la Corte Constitucional en la sentencia T-702 de 2001¹³, precisó que durante las requisas se debe observar el derecho fundamental a la dignidad humana, el cual trae consigo la prohibición de someter a las personas a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, por lo que señaló que las requisas intrusivas son innecesarias y que deben utilizarse mecanismos menos invasivos y más eficientes para detectar sustancias y elementos prohibidos, como las máquinas de rayos x y los detectores de metales.

Luego, en la sentencia T-269 de 2002, la Corte indicó que *“no solamente los reclusos deben ser tratados acorde a la dignidad humana. Las personas que acuden a visitarlos, bien sea periódicamente, bien esporádicamente, también son merecedoras de un trato digno más aún cuando estas no tienen restringidos sus derechos en virtud de una pena privativa de la libertad. Es decir, tienen garantizado el ejercicio pleno de sus derechos y, por tanto, los funcionarios de los establecimientos carcelarios deben obrar en consecuencia garantizando la efectividad de estos (art. 2 Constitución Política)”*¹⁴.

Siguiendo dicha postura, las sentencias T-690 de 2004¹⁵, T-622¹⁶ y T-624 de 2005¹⁷, llamaron la atención de los establecimientos carcelarios en el sentido de indicarles

¹³ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁴ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁵ M.P. Álvaro Tafur Galvis.

¹⁶ M.P. Álvaro Tafur Galvis.

¹⁷ M.P. Álvaro Tafur Galvis.



que aun cuando no cuenten con las herramientas tecnológicas necesarias para realizar las requisas sin tener contacto con las visitantes o reclusos, ello no justifica que sean sometidos a tratos crueles e inhumanos, tales como obligarlos a desnudarse, hacer sentadillas y explorar sus cuerpos de forma irregular. En cualquier caso, con el fin de evitar la repetición de estas conductas se ordenó al INPEC dotar los establecimientos carcelarios accionados de la tecnología apropiada que les permiten determinar la presencia de elementos prohibidos sin someter a los reclusos o a los visitantes a tratos crueles, inhumanos y degradantes.

Posteriormente, con la sentencia T-848 de 2005¹⁸, la Corte Constitucional, luego de constatar los atropellos sistemáticos contra las personas que se venían cometiendo en las cárceles del país, precisó las reglas básicas para evitar los tratos crueles, humillantes o degradantes durante las requisas.

En primer lugar, indicó que cuando se trate de los visitantes que ingresan a los establecimientos carcelarios el análisis de la razonabilidad y la proporcionalidad de la requisas debe ser más estricto que cuando ésta se practica a los reclusos, teniendo en cuenta que los primeros gozan de la plenitud de sus derechos y garantías constitucionales, mientras que los segundos tienen limitadas algunas de esas garantías. En segundo lugar, reiteró que en todos los casos las requisas que impliquen desnudar a las personas y obligarlas a hacer sentadillas o tocar sus partes íntimas están prohibidas, en tanto vulneran la dignidad humana y existen otros medios menos lesivos para alcanzar el mismo objetivo. Por último, manifestó que *“las intervenciones, registros, injerencias, comprobaciones o extracciones sobre los cuerpos, tales como las ‘requisas intrusivas’, pueden llegar a darse por razones fundadas “(...) siempre que medie el consentimiento informado del afectado y el registro se practique de modo que el pudor y el decoro personal no resulten ofendidos, ni la integridad física y jurídica vulnerada, condicionamientos éstos que demandan (i) un mandato legal, (ii) la supervisión judicial, (iii) la intervención de personal experto y (iv) el uso de instrumental y condiciones sanitarias adecuadas”.*

En la sentencia T-388 de 2013¹⁹, la Corte Constitucional declaró nuevamente el ECI en el Sistema Carcelario colombiano, identificando los abusos durante las requisas a las personas privadas de la libertad y sus visitantes como una de las prácticas inconstitucionales institucionalizada en los establecimientos carcelarios del país.

Así mismo, en la sentencia T-609 de 2019²⁰ se puso de presente que el incumplimiento de los protocolos durante las requisas acarrea una investigación disciplinaria para los responsables, por lo que se hizo especial énfasis en la necesidad de dar estricto cumplimiento al reglamento en lo que respecta a los registros a visitantes e internos.

En el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, cabe destacar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la Resolución No. 01 de 2008, titulada Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, incluyó un principio destinado a las requisas o registros corporales, en los siguientes términos:

¹⁸ Reiterada recientemente en la sentencia T-259 de 2020, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

¹⁹ M.P. María Victoria Calle Correa.

²⁰ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



“Principio XXI: *Los registros corporales, la inspección de instalaciones y las medidas de organización de los lugares de privación de libertad, cuando sean procedentes de conformidad con la ley, deberán obedecer a los criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad. Los registros corporales a las personas privadas de libertad y a los visitantes de los lugares de privación de libertad se practicarán en condiciones sanitarias adecuadas, por personal calificado del mismo sexo, y deberán ser compatibles con la dignidad humana y con el respeto a los derechos fundamentales. Para ello, los Estados Miembros utilizarán medios alternativos que tomen en consideración procedimientos y equipo tecnológico u otros métodos apropiados. Los registros intrusivos vaginales y anales serán prohibidos por la ley. Las inspecciones o registros practicados al interior de las unidades e instalaciones de los lugares de privación de libertad, deberán realizarse por autoridad competente, conforme a un debido procedimiento y con respeto a los derechos de las personas privadas de libertad”.* (Subrayas de la Sala).

Así mismo, en cuanto a la realización de requisas al interior de los centros penitenciarios, la Corte Interamericana de Derechos Humanos indicó que es obligación de los Estados miembros asegurar que sean realizadas de forma correcta y periódicamente, dado que están destinadas únicamente a “la prevención de la violencia y la eliminación del riesgo, en función de un adecuado y efectivo control al interior de los pabellones por parte de la guardia penitenciaria”²¹.

En suma, aun cuando el Estado tiene la facultad legítima para practicar requisas en los establecimientos carcelarios tanto a los visitantes como a los internos, lo cierto es que deben atender a los criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, por lo que en aras de salvaguardar la seguridad y tranquilidad de los establecimientos carcelarios no se puede someter a ninguna persona a tratos crueles, inhumanos o degradantes que comprometan su dignidad humana.

En este sentido las prácticas como las requisas intrusivas en el cuerpo humano, obligar a las personas a desnudarse, a hacer flexiones de piernas o mantener contacto físico o visual con sus partes íntimas se encuentran proscritas. Por último, las requisas intrusivas únicamente pueden llegar a darse cuando existan razones fundadas, cuando sean absolutamente necesarias para garantizar la seguridad del establecimiento y no se cuente con otra alternativa menos invasiva, no obstante, debe practicarse por personal médico, durante un periodo de tiempo corto y en un lugar que garantice privacidad y condiciones sanitarias adecuadas.

4.2.2. En el asunto bajo examen, los accionantes aseguraron que el día 27 de noviembre de 2021, los guardianes del INPEC que se encontraban a cargo de la seguridad del EMPAS de Girón incurrieron en abusos de autoridad y excesos durante las requisas de ingreso de los visitantes dado que se realizaron tactos en los genitales y en los senos de las mujeres.

En relación con este punto del debate constitucional, la Sala advierte que los accionantes se encuentran legitimados en la causa por activa para interponer la acción de tutela, pues si bien no son ellos quienes presuntamente fueron objeto de requisas arbitrarias o intrusivas, sino las mujeres que se encontraban en calidad de visitantes, lo cierto es que las actuaciones arbitrarias que dificulten o desincentiven las visitas de familiares y amigos también vulneran los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad²². Lo anterior, no obsta para que las personas directamente afectadas interpongan quejas disciplinarias o denuncias penales, ante las autoridades competentes.

²¹ Corte IDH. Centro Penitenciario de la Región Centro Occidental (Cárcel de Uribe). Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 13 de febrero de 2013.

²² Corte Constitucional, sentencia T-153 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.



De este modo, al tratarse de una población objeto de especial protección constitucional y dada la incidencia que tiene para sus derechos fundamentales a la vida digna, a la unidad familiar y a la resocialización, la posibilidad de recibir visitas de sus familiares y amigos, es clara la legitimación de los actores para acudir a este mecanismo constitucional con el fin de exponer sus inconformidades en cuanto a las requisas efectuadas por el personal de seguridad del EPAMS de Girón a sus visitantes.

Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia T-609 de 2019²³, estudió un caso en el que un privado de la libertad interpuso acción de tutela contra el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad de Acacias, Meta, por hechos relacionados con requisas ilegales a las PPL y a las mujeres visitantes, quienes fueron sometidas a desnudarse, a tactos en sus partes íntimas y a ser registradas por un perro sin bozal. En esa ocasión la Sala Sexta de Revisión de esa Corporación Judicial dispuso que el actor estaba legitimado en la causa por activa dada su titularidad de los derechos fundamentales invocados (dignidad humana e integridad personal). Además, luego de dar aplicación a la presunción de veracidad en cuanto a los hechos narrados en el escrito de tutela, resolvió amparar su derechos fundamentales y, en aplicación de los efectos *inter comunis* ordenó al Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad de Acacias que ofreciera disculpas por lo ocurrido tanto a las PPL como a las mujeres visitantes que se encontraban allí el día de los hechos y que en lo sucesivo se abstuviera de incurrir en las conductas que dieron origen a esta tutela.

Así mismo, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional en la sentencia T-259 de 2020²⁴, estudió de fondo las pretensiones de una acción de tutela elevada por 107 internos de la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres de Bogotá, en donde, entre otros aspectos, se discutió su inconformidad por los abusos cometidos durante requisas a sus visitantes. En esa ocasión, la Corte concluyó que los accionantes se encontraban legitimados por activa para iniciar la acción de tutela teniendo en cuenta:

“(…) que los accionantes también pueden resultar directamente afectados con las requisas a sus familiares y amigas por parte del personal de seguridad y vigilancia de la Cárcel Distrital. La posible existencia de abusos durante el ingreso a un establecimiento carcelario disuade a los visitantes de volver a someterse al mismo procedimiento, lo que termina por afectar los derechos a la familia y el proceso de resocialización de las personas privadas de la libertad” (subrayas de la Sala).

Ahora bien, superado el presupuesto de la legitimación en la causa por activa, la Sala en cuanto al fondo del asunto no accederá a lo solicitado por los accionantes, pues no indicaron quiénes resultaron ser víctimas de dicha situación ni cuáles fueron las circunstancias de tiempo, modo y lugar que permitan al juez constitucional realizar un juicio de contraste entre la conducta desplegada por los guardianes y las reglas de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de las requisas o registros a personas, dado que de lo relatado no se pudo establecer en qué momento de la visita se realizaron, el procedimiento que se llevó a cabo y el lugar en donde sucedieron los hechos. Tampoco se pudo determinar la titularidad de los derechos fundamentales invocados en cuanto a dicha conducta particular.

La Sala no desconoce que las personas privadas de la libertad y sus familiares que realizan las visitas pueden estar en una posición de desventaja para demostrar hechos relacionados con requisas intrusivas, empero, el juez de tutela

²³ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²⁴ M.P. Cristina Pardo Schlesinger.



debe contar con unos elementos mínimos de juicio, que se echan de menos en esta oportunidad, con el fin de establecer si se han presentado excesos o conductas de los funcionarios que puedan comprometer en grado sumo la dignidad humana.

Además, el director del establecimiento carcelario manifestó que durante las requisas efectuadas el 27 de noviembre de 2021, no hubo abuso de autoridad ni irregularidad alguna, pues se realizaron de conformidad con lo señalado en el “Manual de Registro a personas y requisas de paquetes, vehículos e instalaciones”, código PM-SP-M07, expedido por el Director del INPEC el 18 de diciembre de 2020, a través del uso de detectores de metales y guías caninos, por lo que en ningún momento se presentaron irregularidades ni requisas intrusivas o abusivas.

En efecto, el referido manual indica el procedimiento para el registro preventivo a personas (requisa) a través de la utilización de aparatos electrónicos como detector de metales, silla detectora de metales, máquina de rayos x o agentes caninos, indicando la distancia que se debe conservar con el requisado, el protocolo de retiro del calzado y prendas excesivas (chaquetas, cobijas, doble pantalón, doble camisa, entre otros), así como el paso a paso para la utilización de los mecanismos electrónicos, con el fin de garantizar un trato digno tanto a los internos como a los visitantes de los Establecimientos Carcelarios.

En este orden de ideas, al no contar con la evidencia fáctica necesaria para determinar si las requisas efectuadas en el EMPAS de Girón irrespetaron los criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, la Sala no accederá a la pretensión formulada por la parte actora en cuanto a este aspecto, la cual consistió en que se ordene el cese inmediato de los abusos de autoridad y excesos en las requisas de ingreso, así como toda forma de acoso a los visitantes.

En cualquier caso, la Sala pone de presente que de conformidad con los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, la Ley 65 de 1993, la Resolución No. 6349 de 2016 y la jurisprudencia constitucional, las requisas intrusivas sobre el cuerpo humano, así como aquellas en las que se obligue a las personas a desnudarse, a hacer flexiones de piernas o en las que mantenga contacto físico o visual con sus partes íntimas se encuentran proscritas.

Por lo anterior, se instará al EMPAS de Girón para que continúe dando aplicación a las reglas descritas en las consideraciones de esta providencia, así como al protocolo establecido en el “Manual de Registro a personas y requisas de paquetes, vehículos e instalaciones”, código PM-SP-M07, en lo que respecta a las requisas o registros a visitantes e internos, tanto en lo relacionado con las conductas prohibidas como con el uso adecuado de los instrumentos electrónicos.

4.3. En cuanto a la retención de refrigerios por parte del personal de la guardia del INPEC

4.3.1. El derecho a la alimentación de las personas privadas de la libertad se sustenta en lo dispuesto en el artículo 1 de la Constitución Política, según el cual Colombia es un Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la dignidad humana, y en el artículo 12, que prohíbe las torturas y los tratos crueles y degradantes. Además de ser una garantía para los derechos fundamentales a la vida (artículo 11 C.P.), la salud (artículo 49 C.P. y Ley 1751 de 2015) y la integridad personal.



En efecto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha precisado que el derecho a la alimentación de las personas privadas de la libertad hace parte de uno de los mínimos elementos esenciales de la dignidad humana²⁵. En esta línea, se ha puesto de presente que los internos en los centros de reclusión no pueden obtener, por sus propios medios, la alimentación que requieren y, por ende, el Estado *“asume la obligación de suministrar los insumos alimenticios adecuados y suficientes, por lo que si la comida es inadecuada, puede implicar que la persona esté mal nutrida o que, incluso, llegue a padecer infecciones o indigestiones, si está en mal estado”*²⁶.

Al no cumplirse con las condiciones de calidad y suficiencia de la alimentación, se consideran lesionados los derechos fundamentales a la salud, a la integridad personal y a la vida, debido a que *“el hambre, que supone necesariamente sufrimiento y ostensible daño a la integridad personal -física y mental- de quien la padece, constituye un trato cruel e inhumano, proscrito por nuestro ordenamiento, y, por contera, implica (...), una pena adicional no contemplada en la ley”*²⁷.

A nivel legislativo, el derecho a la alimentación se encuentra consagrado en el Código Penitenciario y Carcelario, Ley 65 de 1993, en el Título XI sobre el *“Régimen penitenciario y carcelario”*, artículo 52, artículos 67 y 68, modificados por los artículos 48 y 49 de la Ley 1709 de 2014, en los que se indica que la USPEC es quien tiene a su cargo la alimentación de las PPL, que éstas no podrán contratar la preparación de alimentos al interior de los centros de reclusión y que no puede suspenderse o limitarse la alimentación en ningún caso ni como medida disciplinaria.

Así mismo, en cumplimiento de lo ordenado en el artículo 57 de la mencionada Ley, el Reglamento General de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional- ERON a cargo del INPEC, Resolución No. 06349 de 19 de 2016, establece en el Título V, artículos 51 a 58, en cuanto al servicio de alimentación para las personas privadas de la libertad, que (i) la provisión de alimentos corresponde a la USPEC; (ii) solo bajo autorización del Consejo de Disciplina de cada establecimiento se puede autorizar a los internos a que de su propio peculio se proporcionen la alimentación diaria en 3 comidas principales cuya preparación debe efectuarse en un área señalada por el Director del establecimiento que cumpla con la norma sanitaria vigente; y, por último, (iii) solo pueden ingresar al establecimiento los alimentos señalados por el contratista de alimentación de la USPEC, los que se autoricen para el visitante niño / niña o adolescente y los donados a la población privada de la libertad por entes gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y colaboradores externos, previa revisión y requisa conforme a los procedimientos vigentes.

4.3.2. En el caso que ocupa la atención de la Sala, los accionantes solicitaron que se ordene a la Dirección del EMPAS Girón que les permita *“subir a nuestros pabellones la comida que compramos al interior del penal”*. Lo anterior, teniendo en cuenta que, si bien reciben las raciones de comida diarias, están inconformes con lo ocurrido el día 27 de noviembre de 2021, cuando se les indicó que no podían trasladar los refrigerios a los pabellones y que tampoco se permitiría el retiro de los alimentos del establecimiento penitenciario, pues estos debían ser consumidos en el momento en que son entregados.

²⁵ Sentencia T-388 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa.

²⁶ Sentencia T-388 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa.

²⁷ Auto 121 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



Sobre el particular, el director del EMPAS Girón manifestó que tal y como se le informó a la Contraloría Delegada para el Sector Justicia mediante oficio de 16 de diciembre de 2021, el 27 de noviembre de 2021 no hubo incautación de los refrigerios a ninguna persona dentro del centro de reclusión. De hecho, sostuvo que de lo mencionado por los reclusos se entiende que hacen referencia a los alimentos que se ofrecen a través de los proyectos productivos del establecimiento y que son adquiridos con sus propios recursos, cuya entrega se autoriza el día de las visitas, frente a lo cual el artículo 135 del reglamento interno del establecimiento establece no está permitido el tránsito de paquetes entre el patio de visita y los pabellones, por lo que no es posible acceder a lo solicitado. No obstante, advirtió que los alimentos adquiridos en el expendio del patio de visitas que no hayan sido consumidos pueden retirarse del establecimiento por parte de los familiares.

En efecto, la Sala observa que de conformidad con el artículo 110 del Reglamento Interno para el EPAMS Girón, está prohibido “el ingreso, tenencia, preparación y/o cocción de alimentos en las celdas o sitios diferentes al rancho oficial”.

Así mismo, el artículo 135 de dicha norma establece lo siguiente:

“ARTICULO 135º. ADQUISICION DE ARTICULOS DE PRIMERA NECESIDAD. Los Reclusos pueden adquirir, por su propia cuenta, en el almacén expendio, productos comestibles Preelaborados, artículos de higiene personal, y todos aquellos elementos necesarios para atender su mínimo vital. Los días de visita podrán adquirir los elementos autorizados en el mismo patio de visita, los cuales deben ser consumidos en su totalidad. En ningún caso se permitirá el tránsito de paquetes entre el patio de visita y los pabellones por parte de los Reclusos y el personal de custodia y vigilancia” (Subrayas de la Sala).

En este orden de ideas, la Sala advierte que no es posible acceder a lo solicitado por los actores en cuanto a que se ordene que les permitan ingresar a los pabellones la comida que adquieren dentro del penal, dado que no se observa la vulneración de derecho fundamental alguno, en tanto la restricción impuesta por el personal de custodia y vigilancia del EMPAS de Girón que, por demás es razonable y proporcional, se explica en el cumplimiento al reglamento interno de dicho establecimiento el cual es claro al establecer que no está permitido el ingreso, tenencia, preparación y/o cocción de alimentos en las celdas o sitios diferentes al rancho oficial y que cuando se adquieran alimentos u otro tipo de elementos en el patio de visitas éstos no pueden trasladarse a los pabellones, lo que refiere la entidad demandada, se justifica en aras de conservar la seguridad dentro del penal.

Además, para la Sala lo que resulta relevante es que las restricciones antes mencionadas no comprometen el derecho a la alimentación de las PPL, porque no se relacionan con las raciones que debe suministrar el penal sino con los alimentos que adquieren por su propia cuenta en el almacén de expendio, respecto de los cuales es claro que si está permitido su retiro por parte de los visitantes. Cosa distinta es que los internos guarden alimentos en las celdas para luego entregarlos a sus familiares, pues como se advirtió, el reglamento interno del establecimiento prohíbe la tenencia de los mismos en sitios diferentes al rancho oficial.

Así las cosas, teniendo en cuenta que los accionantes manifestaron que reciben sus raciones de comida diaria, las cuales según la parte demandada son objeto de verificación de gramaje, calidad y estándares de higiene por parte del Consejo de Interventoría y Seguimiento de Alimentación, y dado que las restricciones en



cuanto al traslado de los alimentos que adquieren en el almacén de expendio a los pabellones o celdas se encuentran plasmadas en el reglamento interno del establecimiento carcelario, la Sala negará la pretensión formulada consistente en que se les permita ingresar dichos alimentos a sus pabellones, en razón a que no se encuentra que dicha restricción sea una medida que amenace o vulnere los derechos fundamentales a la vida digna, a la igualdad y a la unidad familiar invocados por los demandantes.

4.4. Frente al régimen de visitas de la población privada de la libertad durante la Emergencia Sanitaria por el COVID-19

4.4.1. El régimen de visitas de la población privada de la libertad se encuentra reglamentado en el artículo 112 del Código Penitenciario y Carcelario, Ley 65 de 1993, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 112. RÉGIMEN DE VISITAS. -modificado por el artículo 73 de la Ley 1709 de 2014-: Las personas privadas de la libertad podrán recibir una visita cada siete (7) días calendario, sin perjuicio de lo que dispongan los beneficios judiciales y administrativos aplicables.

Para personas privadas de la libertad que estén reclusas en un establecimiento carcelario distinto al arraigo familiar, el Inpec podrá programar un día diferente al del inciso anterior para recibir las visitas.

El ingreso de los visitantes se realizará de conformidad con las exigencias de seguridad del respectivo establecimiento penitenciario, sin que ello implique la vulneración de sus derechos fundamentales.

Las requisas y demás medidas de seguridad que se adopten deben darse dentro de un marco de respeto a la dignidad humana y a la integridad física. Las requisas se realizarán en condiciones de higiene y seguridad. El personal de guardia estará debidamente capacitado para la correcta y razonable ejecución de registros y requisas. Para practicarlos se designará a una persona del mismo sexo del de aquella que es objeto de registro, se prohibirán las requisas al desnudo y las inspecciones intrusivas; únicamente se permite el uso de medios electrónicos para este fin.

El horario, las condiciones, la frecuencia y las modalidades en que se lleven a cabo las visitas serán reguladas por la Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec).

Se concederá permiso de visita a todo abogado que lo solicite, previa exhibición de su Tarjeta Profesional y si mediare aceptación del interno.

Los condenados podrán igualmente recibir visitas de los abogados autorizados por ellos. Las visitas de sus familiares y amigos serán reguladas en el reglamento general, de acuerdo a lo previsto en el presente artículo. Los visitantes que observen conductas indebidas en el interior del establecimiento o que contravengan las normas del régimen interno serán expulsados del establecimiento y se les prohibirán nuevas visitas, de acuerdo con la gravedad de la falta, teniendo en cuenta la reglamentación expedida por la Dirección General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec).

Los visitantes sorprendidos tratando de ingresar al establecimiento penitenciario cualquier artículo expresamente prohibido por los reglamentos tales como armas de cualquier índole, sustancias psicoactivas ilícitas, medicamentos de control especial, bebidas alcohólicas, o sumas de dinero, no serán autorizados para realizar la visita respectiva y deberá ser prohibido su ingreso al establecimiento de reclusión por un periodo de hasta un (1) año, dependiendo de la gravedad de la conducta. Lo anterior sin perjuicio de las demás acciones legales pertinentes.

En casos excepcionales, el Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) podrá autorizar visita a un interno, por fuera del reglamento, dejando constancia escrita del hecho y de las razones que la motivaron y la concederá por el



tiempo estrictamente necesario para su cometido. Una vez realizada la visita, el Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) informará de la misma al Ministro de Justicia y del Derecho, indicando las razones para su concesión.

La visita íntima será regulada por el reglamento general según principios de higiene y seguridad. De toda visita realizada a un establecimiento penitenciario o carcelario, sea a los internos o a los funcionarios que allí laboran debe quedar registro escrito. El incumplimiento de este precepto constituirá falta disciplinaria grave”.

De acuerdo con dicha norma, se advierte que el horario, las condiciones, la frecuencia y las modalidades en que se lleven a cabo las visitas serán reguladas por la Dirección General del INPEC y estas deben realizarse según los principios de seguridad e higiene.

Ahora bien, con ocasión a la pandemia por el COVID-19 dicho régimen de visitas se vio expuesto a una serie de restricciones con el fin de evitar la propagación del virus. Mediante Directiva No. 04 de 11 de marzo de 2020, el Director del INPEC dispuso que, en caso de ser necesario, ordenaría *“de manera inmediata la suspensión temporal de las visitas, hasta tanto se control[ara] el riesgo de contagio”*.

A través de la Resolución No. 385 de 2015, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio Nacional por causa del COVID-19, para adoptar medidas de aislamiento y cuarentena así como disponer de la adopción de un plan de contingencia para responder a la emergencia sanitaria. Posteriormente, el Presidente de la República, mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional e indicó que el Gobierno Nacional adoptaría los decretos legislativos y las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

En virtud de lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social emitió la Resolución No. 843 de 26 de mayo de 2020, por la cual se adoptó el *“Protocolo de bioseguridad, prevención, control y manejo de casos de Coronavirus – COVID-19– en establecimientos penitenciarios y carcelarios”*. En ella se adoptaron las medidas generales de protección de lavado de manos, distanciamiento físico y uso de elementos de protección personal. Además, se recomendó restringir las visitas a los ERON con el fin de proteger a la PPL y a los familiares de posibles cadenas de contagio, ordenando *“proporcionar medios alternativos de visitas”*, como, por ejemplo, comunicaciones telefónicas y videollamadas por plataformas digitales.

Las visitas virtuales fueron reglamentadas por la Dirección del INPEC, a través de la Circular No. 017 de 8 de abril de 2020. Así mismo, en la Circular 0048 No. 3 de diciembre de 2020 se autorizó a los directores de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional a programar visitas presenciales tipo entrevista durante el mes de diciembre de ese año. Sin embargo, se suspendió la visita conyugal.

Tanto las visitas íntimas como familiares fueron permitidas a partir del 13 de marzo de 2021, mediante la expedición de la Circular Externa No. 021 de 2021, con el fin de proteger la salud física y mental de las PPL, dando estricto cumplimiento al protocolo contenido en la Resolución No. 834 de 26 de mayo de 2020.



En consecuencia, el director del INPEC expidió la Circular No. 08 de 2021²⁸, en la que formuló las instrucciones generales para llevar a cabo las visitas íntimas, siempre que se tuviera concepto favorable por parte de la secretaría municipal o distrital de salud, teniendo en cuenta el riesgo y comportamiento epidemiológico de la zona y con la aclaración de que la suspensión o reactivación de ellas estaría sujeta al surgimiento de casos por COVID-19 en el establecimiento.

Por último, mediante la Circular No. 023 de 27 de octubre de 2021, la dirección del INPEC dispuso en cuanto a las visitas familiares, lo siguiente:

“La Dirección General del INPEC, en procura de armonizar su dinámica institucional con las diferentes disposiciones emitidas recientemente por el Gobierno Nacional y los entes territoriales, encaminadas a la normalización de las actividades propias de la ciudadanía y la reactivación económica y en el entendido que el proceso de vacunación contra el COVID 19 al interior de los establecimientos de reclusión-ERON hoy contempla que el 88% de la población privada de la libertad -PPL se encuentra vacunada en primera dosis y el 36% en segunda dosis; se hace necesario modificar algunas disposiciones que se han venido ejecutando hasta la fecha.

Cabe resaltar, que si bien es cierto, la inmunización obedece a la voluntad propia de la persona, no obstante; tratándose de privados de la libertad y en consideración a su especial relación de sujeción con el Estado y la responsabilidad que le atañe a este último frente a los daños ocasionados al interior de los ERON a las personas que por imperio de la ley han sido puestas bajo su tutela; se hace necesario que se adopten medidas tendientes a garantizar su salud e integridad.

Visita familiar

Se permitirá el ingreso de visitas familiares a los ERON en estricto cumplimiento a las siguientes medidas:

- *El Privado de la Libertad solo podrá recibir la visita de dos familiares.*
- ***Por el momento no se permite el ingreso de visitantes que estén en un grupo de riesgo o un grupo vulnerable (Maternas, personas de la tercera edad, niños y personas inmunosuprimidas).***
- *No se permite el ingreso de alimentos y paquetes.*
- *El Director del ERON deberá realizar la programación diferencial de ingreso de la visita familiar, teniendo en cuenta la observancia del esquema de vacunación. Es decir, se destinará un día de ingreso para la visita que cuente con el esquema de vacunación, y otro día para el ingreso de la visita que no cuente con este.*
- *El Privado de la Libertad que no cuente con el esquema de vacunación y que reciba visita, una vez culminada esta deberá observar aislamiento preventivo por 14 días.*
- *El privado de la libertad que haya recibido visita con personas sin el esquema de vacunación, una vez terminada la visita deberá observar aislamiento preventivo por 14 días.*
- *Los PPL que reciban visita íntima conyugal, una vez terminada la visita deberá observar aislamiento preventivo por 14 días.*
- *El esquema de vacunación se acreditará con el respectivo carnet de vacunación.*
- *El Privado de la Libertad y su familia deberán cumplir con las medidas de bioseguridad implementadas por el establecimiento como son, uso permanente de tapabocas, distanciamiento y lavado de manos.*

²⁸ Al analizar la aplicación de dicha circular y el impacto de la prohibición de visitas sobre la salud de la PPL, la Corte Constitucional, en sentencia T-358 de 2021, advirtió al director general del INPEC que debía procurar que la PPL y sus familiares retornen gradualmente a la normalidad en el goce del derecho a las visitas íntimas, sin que pueda restringirse el acceso a ellas cuando la capacidad técnica e institucional permitan minimizar los factores de riesgo de transmisión del virus sin necesidad de prohibir la unidad familiar.



- *El Director del establecimiento deberá programar los ingresos de visita de tal forma que no se generen aglomeraciones.*
- *Al terminar la visita el PPL debe realizarse una desinfección profunda” (negrillas de la Sala).*

De acuerdo con lo anterior, las visitas íntimas y familiares a las PPL han sufrido una serie de restricciones con ocasión a la declaratoria de la emergencia sanitaria por el COVID-19, en aras de salvaguardar la vida y la salud de los internos y de los que laboran en los establecimientos carcelarios, quienes tienen un riesgo más alto de contagio. Sin embargo, con el avance en el plan de vacunación y en la contención del virus se han habilitado nuevamente las visitas, aunque con limitación frente a las personas que hacen parte de algún grupo de riesgo o sector vulnerable.

4.4.2. Sobre este punto, en el escrito de tutela los accionantes aseguraron que las autoridades del EPAMS de Girón desconocieron su derecho fundamental a la unidad familiar dado que han impedido el ingreso a las visitas de sus esposas y familiares mayores de 60 años, a pesar de que cuentan con el esquema completo de vacunación contra el COVID-19 y que no se ha autorizado el ingreso de sus hijos menores de edad a quienes no ven desde marzo de 2020.

De manera previa, la Sala advierte que efectuará el estudio de fondo en cuanto a dicho punto teniendo en cuenta que, como se analizó en el punto 4.2 *supra*, las visitas *“son una parte esencial de la vida de las personas privadas de la libertad, pues constituyen el lazo de comunicación primordial con sus familias y con la sociedad”*²⁹. Además, cualquier actuación o restricción que dificulte el ingreso de los visitantes a los establecimientos carcelarios no solo tiene una incidencia en las PPL sino también en sus amigos y familiares, dado que no cuentan con otra posibilidad para tener contacto físico con ellos.

Al respecto, para la Sala el INPEC no ha prohibido las visitas sino que ha establecido algunas restricciones con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en la mencionada Circular No. 00023 de 17 de septiembre de 2021, en la que si bien se permite la reanudación de las visitas, aún se preservan algunas restricciones a aquellos *“visitantes que estén en un grupo de riesgo o un grupo vulnerable”*, dentro de los cuales la entidad considera que se encuentran las maternas, personas de la tercera edad, niños y personas inmunosuprimidas. Además, cabe resaltar que desde el mes de marzo de 2020 se implementaron mecanismos para garantizar la comunicación telefónica o virtual con los familiares de los internos, por lo que el derecho a la unidad familiar no se encuentra vulnerado.

Dicha Circular según la información que reposa en la página web del INPEC³⁰ no ha sido modificada hasta la fecha y fue expedida con el fin de armonizar su dinámica institucional con las diferentes disposiciones emitidas recientemente por el Gobierno Nacional y los entes territoriales en cuanto al retorno progresivo a las condiciones de normalidad. No obstante, mantuvo algunas restricciones en razón a que la emergencia sanitaria fue prorrogada mediante Resolución No. 666 de 2022 hasta el 30 de junio de 2022.

Al margen de lo anterior, se advierte que de existir alguna inconformidad con lo ordenado en la circular, esta podrá ventilarse a través del medio de control de

²⁹ Corte Constitucional, sentencia T-259 de 2020, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

³⁰ https://www.inpec.gov.co/decisiones/-/document_library/hnkr9cfir4o/view/1060753?_com_liferay_document_library_web_portlet_dlportlet_instance_hnkr9cfir4o_navigation=recent&_com_liferay_document_library_web_portlet_dlportlet_instance_hnkr9cfir4o_displaystyle=icon



simple nulidad o de nulidad por inconstitucionalidad si conlleva una violación inmediata de la Constitución Política, siendo estos los medios idóneos para controvertir la legalidad de dicho acto administrativo impersonal y abstracto.

En este orden de ideas, la Sala negará la pretensión relacionada con la autorización de visitas por quienes hacen parte de los grupos de riesgo dado que no se comprobó la vulneración del derecho fundamental invocado. En cualquier caso, como quiera que las condiciones de la pandemia se han ido superando con el avance en el programa de vacunación e incluso mediante la Resolución No. 692 de 29 de abril de 2022, se modificó el protocolo de bioseguridad para la prevención de la transmisión del COVID-19, levantando la obligación del uso de tapabocas en espacios cerrados en las áreas metropolitanas, zonas conurbanas definidas en cada departamento y en los municipios con una cobertura de vacunación mayor al 70% y en dosis de refuerzo mayor al 40%, la Sala instará al director general del INPEC para que, en el marco de sus competencias legales y de conformidad con las directrices emitidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, verifique si es necesario adaptar las medidas de bioseguridad para la reactivación de la visita familiar dictadas mediante la Circular No. 0023 de 27 de octubre 2021, respecto de las maternas, personas de la tercera edad, niños y personas inmunosuprimidas.

4.4.3. Así mismo, la Sala negará la pretensión dirigida a la Presidencia de la República, consistente en que se le ordene proferir un decreto presidencial en el que se establezcan las reglas, protocolos y procedimientos para el ingreso a mayores de 60 años a los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país, pues de conformidad con el artículo 112 de la Ley 65 de 1993, la competencia para establecer lo relacionado con el horario, las condiciones, la frecuencia y las modalidades en que se lleven a cabo las visitas corresponde únicamente al INPEC, por lo que lo solicitado se encuentra fuera del ámbito de sus competencias.

4.4.4. Por último, la Sala no efectuará estudio de fondo en cuanto a las supuestas conductas de retaliación o venganza por parte de los funcionarios del EPAMS de Girón en contra de los internos que denuncian las irregularidades que se presentan en el penal, dado que en el escrito de tutela no se identificó quienes han sido víctimas de las mismas, por lo que al no poder determinarse el titular de los derechos fundamentales invocados no es posible efectuar un estudio de fondo. A lo que se agrega que el juez constitucional no es el llamado a sancionar a los funcionarios ni penal ni disciplinariamente por su conducta.

4.5. De las funciones de la Sala Especial de Seguimiento de la ECI del Sistema Penitenciario y Carcelario de la Corte Constitucional

4.5.1. De conformidad con lo establecido en el Auto 121 de 2018, emitido por la Sala Especial de Seguimiento a las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015 de la Corte Constitucional, sus funciones se concentran en: *“(i) orientar el seguimiento y dar pautas a las entidades encargadas del mismo; (ii) adoptar las medidas necesarias para desbloquear las inercias administrativas, normativas o presupuestales que impiden el goce efectivo de derechos cuando, pese a la intervención de los organismos de control, tales bloqueos persisten; y (iii) verificar el impacto de la política pública en el goce efectivo de derechos con miras a evaluar la superación del ECI”*.

Posteriormente, en el Auto 110 de 2019 se reiteró su competencia para conocer sobre problemáticas estructurales que afecten las condiciones de reclusión de las



personas privadas de la libertad y que repercutan o impliquen vulneraciones masivas y generalizadas de sus derechos fundamentales. En ese sentido, señaló que es *“competente para pronunciarse acerca de la situación de vulneración de derechos fundamentales y de las medidas que las autoridades competentes deben adoptar para superar, de manera estructural, tal vulneración en todos los centros de reclusión del país”*.

4.5.2. Ahora bien, en el caso bajo estudio, la parte demandante adujo que la Sala de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) de la Corte Constitucional ha sido flexible y permisiva con la situación carcelaria, ya que los abusos de autoridad a los que hacen referencia no deberían estar sucediendo, por lo que aseguró que la tarea de la autoridad judicial se encuentra incompleta.

Por lo anterior, solicitó que se le ordene (i) realizar visitas constantes al EPAMS de Girón en las que se efectúen diálogos privados con las PPL para verificar el cumplimiento de los estándares mínimos de protección a sus derechos fundamentales y (ii) convocar al INPEC a una audiencia pública de rendición de cuentas.

Al respecto, la Sala advierte que la Sala Especial de Seguimiento a la ECI no es responsable de la vulneración de los derechos fundamentales endilgada, pues contrario a lo afirmado por los accionantes, recientemente desplegó acciones con el fin de convocar una mesa de trabajo para la búsqueda de soluciones a la problemática relacionada con la prestación del servicio de salud al interior de los establecimientos carcelarios, el acceso a una asesoría integral en materia jurídica y la garantía de los demás derechos de las personas privadas de la libertad, atendiendo una petición presentada el 10 de junio de 2021, por Andrés Fabián Olarte y otras 163 personas privadas de la libertad en el EPAMS de Girón en la que pedían, entre otros asuntos, *“la intervención directa de la sala en temas penitenciarios y la ampliación de participación en el seguimiento ECI”*.

En efecto, de conformidad con las pruebas que reposan en el expediente se observa que la Sala Especial de Seguimiento al ECI de la Corte Constitucional profirió Auto de 15 de julio de 2021 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), en el que, atendiendo la referida solicitud, ordenó oficiar *“al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación y al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, para que, en el término de diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, INFORMEN a esta Sala sobre: (i) la utilidad y pertinencia de consolidar una mesa de trabajo en los términos de la solicitud elevada por el señor Fabián Olarte y Otros; (ii) el tipo de espacios y metodologías que podrían garantizar la participación efectiva de directores de establecimientos penitenciarios y representantes de la población privada de la libertad en espacios de construcción conjunta; y (iii) los objetivos que podrían orientar espacios de esta naturaleza”*.

Además, en cuanto a los puntos formulados en la solicitud propuesta por las PPL del EMPAS de Girón a las autoridades competentes para resolver los puntos que se encuentran fuera de competencia, tales como (i) el incumplimiento de las órdenes dictadas en la sentencia T-276 de 2014; (ii) la modificación e implementación de las políticas y programas de resocialización y, (iii) la eliminación el IVA a los productos que se venden en los expendios de los establecimientos de reclusión.



El Presidente de la Corte Constitucional sostuvo que en cumplimiento de la referida providencia, el 2 de agosto de 2021 la Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional, actuando en calidad de coordinadora del Grupo Líder, remitió un oficio suscrito por delegados del Ministerio de Justicia y del Derecho, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y el INPEC, en el que se acordó la realización de un espacio de participación en el EPAMS de Girón, para los días 12 y 13 de agosto de 2021.

Por último, refirió que el 22 de septiembre de 2021, el Ministerio de Justicia y del Derecho envió informe en donde se describen las preocupaciones expresadas por las PPL en los mencionados espacios de participación, quienes manifestaron deficientes condiciones en la preparación de alimentos, las largas jornadas de trabajo del personal en el área del rancho, la suspensión de las brigadas jurídicas y de salud, la reducida oferta de programas de resocialización, la falta de definición de situaciones jurídicas y la falta de funcionamiento de los instrumentos de maquinaria de última tecnología adquirida por la USPEC.

En este orden de ideas, es claro que la Sala Especial de Seguimiento al ECI de la Corte Constitucional no vulneró los derechos fundamentales invocados por los accionantes, todo lo contrario, ha propendido por la garantía y efectividad de sus derechos en el marco de sus competencias, las cuales, de conformidad con los Autos 121 de 2018 y 110 de 2019, se enmarcan en la verificación del impacto de las políticas públicas en la superación de los problemas estructurales que se han ido identificando en las sentencias en las que se declaró y extendió el ECI.

En este orden de ideas, la Sala negará las pretensiones formuladas contra la Sala Especial de Seguimiento de la Corte Constitucional, teniendo en cuenta que no se advierte alguna acción u omisión que sea atribuible a la autoridad judicial demandada, pues es evidente que han desplegado actuaciones con el fin de efectuar el seguimiento del ECI en el EPAMS de Girón, en donde se ha garantizado la participación de las PPL.

III. DECISIÓN

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

Primero.- NIÉGANSE las pretensiones de la acción de tutela promovida por los señores Briands David Harnache Moreno y otros, por las razones aquí expuestas.

Segundo.- ÍNSTASE al director del EPAMS de Girón para que continúe dando aplicación a las reglas descritas en las consideraciones de esta providencia, así como al protocolo establecido en el *“Manual de Registro a personas y requisa de paquetes, vehículos e instalaciones”*, código PM-SP-M07, en lo que respecta a las requisas o registros a visitantes e internos, tanto en lo relacionado con las conductas prohibidas como con el uso adecuado de los instrumentos electrónicos.



Tercero.- INSTASE al director general del INPEC para que, en el marco de sus competencias legales y de conformidad con las directrices emitidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, verifique si es necesario adaptar las medidas de bioseguridad para la reactivación de la visita familiar dictadas mediante la Circular No. 0023 de 27 de octubre 2021, respecto de las maternas, personas de la tercera edad, niños y personas inmunosuprimidas.

Cuarto.- NOTIFÍQUESE esta decisión por el medio más eficaz y expedito posible, como lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

Quinto.- PUBLÍQUESE esta providencia en la página web del Consejo de Estado.

Sexto.- En caso de no ser impugnada esta providencia, **REMÍTASE** el expediente de tutela a la Corte Constitucional para que surta el trámite de eventual revisión previsto en el artículo 86 de la Constitución Política.

Notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)
JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Presidente

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO