



República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público
Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja

Tunja, 05 SEP 2016

Accionante : Luis Enrique Cuervo Fernández
Accionado : Complejo Carcelario y Penitenciario
 Metropolitano de Bogotá -COMEB- Picota.
Vinculado : Establecimiento Penitenciario y Carcelario
 de Alta y Mediana Seguridad de Cómbita
Radicación : 150013333011201600111-00
Acción de tutela

Decide el Despacho en primera instancia la acción de tutela instaurada por Luis Enrique Cuervo Fernández, contra el Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá -COMEB-Picota, siendo vinculado el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Cómbita.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

El señor Luis Enrique Cuervo Fernández, presentó acción de tutela contra Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá -COMEB-Picota y el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Cómbita, invocando la protección de los derechos fundamentales de petición y al debido proceso. En consecuencia, pide que se ordene a las entidades accionadas dar respuesta de fondo a las peticiones radicadas el 27 de junio y 25 de julio de 2016.

2. Hechos

El actor manifiesta que con peticiones de fecha 8 de enero, 27 de junio y 25 de julio de 2016, solicitó al Área Jurídica del Establecimiento

Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Cóbbita que oficiase a su símil del Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá -COMEB-Picota, para que certifiquen y le informen los motivos, por los que no fue asignada actividad para obtención del beneficio de redención de pena para el lapso comprendido entre el 8 de febrero de 2012 al 11 de febrero de 2013.

Aduce que dicha información la solicitó porque la necesita para tramitar su permiso de 72 horas.

3. Contestación de la demanda

3.1. El Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Cóbbita, vinculado mediante auto del 24 de agosto de 2016, allegó respuesta informando que la oficina de Atención al interno, certificó que el accionante presentó derechos de petición de fechas 8 de enero, 27 de junio y 25 de julio de 2016, a través de dicha oficina, solicitando certificado de asignación de actividad para redención de pena al Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá -COMEB- Picota, para el lapso comprendido entre el 8 de febrero de 2012 al 11 de febrero de 2013, sin que a la fecha dicho centro de reclusión haya dado respuesta, aspecto que le ha sido comunicado al interno a través de actas de notificación de No. 062 622 de 19 de enero y 1127 de 21 de julio de 2016.

Indicó que por parte del Establecimiento de Cóbbita se le ha impreso a todas la solicitudes del interno el trámite requerido al radicar las peticiones presentadas por el mismo ante el COMEB la Picota, por lo cual no ha desconocido derecho alguno del accionante, por lo que pide se le desvincule de la presente acción.

3.2. El Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá -COMEB-Picota, guardó silencio.

II. CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico

El accionante pretende que para la protección de sus derechos fundamentales de petición y debido proceso, se ordene a Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá -COMEB-Picota, dar respuesta de fondo a las peticiones presentadas del 8 de enero, 27 de junio y 25 de julio de 2016, por medio de los cuales solicitó se certifique y se informen los motivos por los que no fue asignada actividad de redención de pena para el lapso comprendido entre el 8 de febrero de 2012 al 11 de febrero de 2013.

Corresponde entonces al Despacho establecer si la accionada vulneró los derechos fundamentales invocados en la demanda de tutela, por no haberse dado respuesta a las peticiones de fecha 8 de enero, 27 de junio y 25 de julio de 2016.

2. Marco jurídico y jurisprudencial

Derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad

En atención a la posición jerárquica superior que ostenta el Estado respecto de los internos en establecimientos penitenciarios y carcelarios, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha abordado el tema los deberes y derechos recíprocos entre los internos y las autoridades carcelarias, bajo el marco del concepto de las relaciones especiales de sujeción. Entendiendo estas relaciones como aquellas de naturaleza jurídico-administrativas en las cuales el administrado ingresa en el ámbito de regulación de una situación concreta por parte de la administración, quedando sometido "a un régimen jurídico peculiar que

*se traduce en un especial tratamiento de la libertad y de los derechos fundamentales*¹.

En virtud de estas especiales relaciones de sujeción a las cuales está sometido el interno, la administración tiene la potestad de limitar o suspender algunos sus derechos² en razón a la privación de la libertad, en tanto, otros derechos, por su naturaleza misma, no aceptan restricción alguna, como lo son la vida, la dignidad humana, la salud, entre otros.

Sobre el particular, en la sentencia T-153 de 1998 la Corte Constitucional señaló:

*"Asimismo, derechos como los de la intimidad personal y familiar, reunión, asociación, libre desarrollo de la personalidad y libertad de expresión se encuentran restringidos, en razón misma de las condiciones que impone la privación de la libertad. Con todo, **otro grupo de derechos, tales como la vida e integridad personal, la dignidad, la igualdad, la libertad religiosa, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la salud y al debido proceso, y el derecho de petición, mantienen su incolumidad a pesar del encierro a que es sometido su titular.** Lo mismo cabe aseverar acerca del derecho a la presunción de inocencia, el cual, aun cuando no imposibilita la expedición de medidas de aseguramiento, sí obliga a los jueces a justificar en cada caso la orden de detención precautelativa, y a la administración a mantener separados a los sindicados y a los condenados."*
(Negrillas fuera del texto original).

Esa misma Corporación en sentencia T-578 de 2005 señaló:

*"Como consecuencia de la subordinación, surgen ciertos **derechos especiales**³ (relacionados con las condiciones materiales de existencia: alimentación, habitación, servicios públicos, salud) en cabeza de los reclusos, los cuales deben ser⁴ especialmente garantizados por el Estado."⁵*

¹ sentencia T-793 de 2008.

² sentencia T-571 de 2008.

³ Entre los especiales derechos de los presos y su correlato, los deberes del Estado, como consecuencia del establecimiento de una relación especial de sujeción, se encuentran "el deber de trato humano y digno, del deber de proporcionar alimentación suficiente, agua potable, vestuario, utensilios de higiene, lugar de habitación en condiciones de higiene y salud adecuadas, el deber de asistencia médica, y el derecho al descanso nocturno, entre otros", citada de la sentencia T-596 de 1992.

⁴ sentencia T-966 de 2000.

El derecho fundamental de petición de la población reclusa

Como se expuso, uno de los derechos fundamentales que no puede ser sometido a restricción o limitación alguna a pesar de la imposición de una pena o medida de seguridad, es el derecho fundamental de petición. En múltiples oportunidades así lo ha sostenido la Corte Constitucional⁶:

"En relación con el derecho de petición de las personas reclusas en complejos penitenciarios, esta corporación en síntesis ha sostenido que: "los reclusos pueden ejercer el derecho de petición, para elevar solicitudes respetuosas a las autoridades carcelarias y a las demás autoridades. Los condenados- y con mayor razón los apenas retenidos- pueden dirigir peticiones respetuosas a las autoridades carcelarias, u a otras entidades, organismos y funcionarios, y tienen derecho al trámite de las mismas y a su pronta respuesta. No están excluidos de la garantía del artículo 23 de la Constitución".

Así, para efectos de determinar si a un recluso le fue vulnerado el derecho fundamental de petición, debe acudirse a las sub reglas que ha desarrollado la Corte Constitucional respecto al núcleo esencial intangible de este derecho.

Resulta ilustrativa la sentencia C-951 de 2014 que reitera y sintetiza la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional respecto del núcleo esencial del derecho de petición⁸:

"En el derecho de petición, la Corte ha indicado que su núcleo esencial se circunscribe a: i) la formulación de la petición; ii) la pronta resolución, iii) respuesta de fondo y iv) la notificación al peticionario de la decisión.

(i) Formulación de la petición: *el derecho de petición "protege la posibilidad cierta y efectiva de dirigir a las autoridades o a los particulares, en los casos que*

⁵ sentencia T-578 de 2005.

⁶ Sentencia T 002 de 2014.

⁷ Corte Constitucional sentencia T-1171 de 2001, reiterado en la sentencia T-266 de 2013.

⁸ Entre muchas, Corte Constitucional, Sentencias T-377 de 200, T-249 de 2001, T-1006 de 2001, T-1089 de 2001, T-046 de 2004, T-259 de 2004, T-814 de 2005, T-737 de 2005, T-147 de 2006, T-124 de 2007, T-610 de 2008, T-198^a de 2010, C-818 de 2011, T-814 de 2012, T-149 de 2013, T-101 de 2014.

determine la ley, solicitudes respetuosas, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas". Por tanto, los obligados a cumplir con este derecho tienen el deber de recibir toda clase de petición, puesto que esa posibilidad hace parte del núcleo esencial del derecho.

(ii) Pronta resolución: las autoridades y particulares tienen la obligación de responder las solicitudes presentadas por las personas en el menor plazo posible, sin que este exceda el tiempo legal, interregno que el Código Contencioso Administrativo y la Ley 1437 de 2011 fijaron en días 15 hábiles. La Corte ha comprendido que el plazo de respuesta del derecho de petición debe entenderse como un tiempo máximo que tiene la administración o el particular para resolver la solicitud, de modo que ellos pueden responder la petición antes del vencimiento de dicho interregno. Entonces, hasta que ese plazo transcurra no se afectará el derecho referido y no se podrá hacer uso de la acción de tutela.

(iii) Respuesta de fondo: dentro del núcleo esencial del derecho de petición se encuentra la obligación que tienen las autoridades y los particulares de responder de fondo las peticiones de forma clara además de precisa. Tal deber es apenas obvio, pues de nada serviría reconocer a la persona el derecho a presentar peticiones si estas no deben resolverse materialmente.

La jurisprudencia de la Corte ha precisado que la respuesta de los derechos de petición debe observar las siguientes condiciones para que sean considerada válida en términos constitucionales: (i) **clara**, esto es, inteligible y contentiva de argumentos de fácil comprensión; (ii) **precisa**, de manera que atienda directamente lo pedido sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas ; (iii) **congruente**, de suerte que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado; y (iv) **consecuente** con el trámite que se ha surtido, de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición elevado dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o ex novo, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente.

(...) esta Corporación ha precisado que la falta de competencia de una autoridad para desatar un asunto no sirve de sustento para desatender un derecho de petición. En esos eventos, la administración deberá fundamentar la carencia de competencia, remitir a la entidad que tiene la potestad para tramitar el asunto e informar de esa decisión al peticionario.

57

(...)

Ahora bien, en materia de respuesta de fondo a las solicitudes, la Corte ha advertido que la resolución de la solicitud no implica otorgar lo pedido por el interesado. Lo anterior, en razón de que existe una diferencia entre el derecho de petición y el derecho a lo pedido (...).

(iv) Notificación de la decisión: El ciudadano debe conocer la decisión proferida por las autoridades para ver protegido efectivamente su derecho de petición, porque ese conocimiento, dado el caso, es presupuesto para impugnar la respuesta correspondiente. La notificación es la vía adecuada para que la persona conozca la resolución de las autoridades, acto que debe sujetarse a lo normado en el capítulo de notificaciones de la Ley 1437 de 2011. "Esta obligación genera para la administración la responsabilidad de actuar con diligencia en aras de que su respuesta sea conocida. (...)"⁹

Del derecho al debido proceso

El artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho al debido proceso que debe regir todas las actuaciones judiciales y administrativas.

La Corte Constitucional ha señalado que el derecho al debido proceso hace referencia: "...al comportamiento que deben observar las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones, en cuanto **éstas se encuentran obligadas a "actuar conforme a los procedimientos previamente establecidos en la ley, con el fin de garantizar los derechos de quienes puedan resultar afectados por las decisiones de la administración que crean, modifican o extinguen un derecho** o imponen una obligación o una sanción..."

¹⁰(Negrilla fuera del texto).

Hace parte de las garantías del debido proceso administrativo, "... entre otros, los derechos a: (i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a

⁹. Corte Constitucional, Sentencia C-951 de 2014.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-034 del 29 de enero de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.

que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso...".¹¹ (Negrilla fuera del texto).

3. Caso concreto

En el presente caso, se manifiesta que el 8 de enero, 27 de junio y 25 de julio de 2016 (fls. 7 a 9), el interno accionante radicó ante el Área Jurídica del Establecimiento Carcelario de Cómbita derechos de petición dirigidos al Director del Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá -COMEB-Picota, en los cuales solicitó se enviase certificado de no actividad de descuento de redención de pena del periodo comprendido entre el 08/02/2012 al 11/02/2013 y se informaran los motivos de dicha negativa, con el fin de dar trámite a su permiso de 72 horas.

La anterior afirmación encuentra sustento en la copia de la solicitud con su respectivo sello de radicación que fue allegado por el actor con el escrito de tutela (fls. 7 a 9) y aceptada por EPAMSCAS CÓMBITA en la contestación de la presente acción cuando manifestó: "... Así mismo indica la Oficina de Atención al Interno que revisando sus archivos se evidenció que el interno accionante elevó derechos de petición de fechas 01/01/2016 y 27/06/2016 a través de esta ésta oficina solicitando certificados de no redención al COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO METROPOLITANO DE BOGOTÁ-COMEB-PICOTA. por medio de oficio No. 251 de fecha 19/01/2016 y oficio No. 254 de fecha 21/07/2016 por segunda vez, se le solicitó al COMEB Picota Bogotá para que informen porque al interno no se le asignó actividad de redención de pena desde el periodo comprendido entre el 08/02/2016 y acta No. 1127 de fecha 21/07/2016, dando tramite oportuno a las solicitudes

¹¹ *Ibidem.*

interno..." (fl. 22). Luego no existe duda que el actor elevó peticiones el 8 de enero, 27 de junio y 25 de julio de 2016, para ser tramitadas ante el Director del Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá -COMEB-Picota en las que solicitó:

"Constancia del porque no se me asignó una actividad con miras a redimir pena en el periodo comprendido fecha de ingreso 08-02-2012 hasta el 11-02-2013 fecha en la cual apenas empecé a descontar ..." (fol.9).

Los anteriores derechos de petición fueron remitidos por parte del Área de correspondencia del establecimiento penitenciario y carcelario de Combita, al Director del Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá -COMEB-Picota, según se constata por la empresa 4-72 en planillas obrantes a folios 43 y 44 y según se extrae de la información remitida por el responsable del área de Atención al Interno del EPAMSCASCO del 31 de agosto de 2016 (fl. 45).

El Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá -COMEB-Picota no emitió pronunciamiento alguno frente al informe solicitado por el Despacho, con el auto admisorio de la acción, respecto a la respuesta dada a los derechos de petición impetrados por el interno. Así, se hace necesario dar aplicación a la presunción de veracidad contemplada en artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, que dispone que las entidades accionadas tienen la obligación de rendir los informes que les sean solicitados en desarrollo del proceso de tutela dentro del plazo otorgado por el juez, por lo que si dicho informe no es rendido dentro del término judicial conferido, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano la solicitud de amparo.

Es importante precisar que la presunción de veracidad fue concebida como un instrumento para sancionar el desinterés o negligencia de la entidad pública o particular contra quien se ha interpuesto la demanda de tutela, en aquellos eventos en los que el juez de la acción requiere informaciones y las entidades o empresas no las rinden dentro del plazo respectivo, buscando de esa manera que el trámite constitucional siga su curso, sin verse supeditado a la respuesta de las entidades referidas.

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha establecido que la consagración de esa presunción obedece al desarrollo de los principios de inmediatez y celeridad que rigen la acción de tutela y se orienta a obtener la eficacia de los derechos constitucionales fundamentales y el cumplimiento de los deberes que la Carta Política ha impuesto a las autoridades estatales¹².

Así las cosas, aplicada la presunción de veracidad, el Despacho da por probado que las pluricitadas peticiones, que fueron presentadas por el interno ante el Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá -COMEB-Picota, remitidas por intermedio del establecimiento de Combita, fueron recibidas efectivamente por el establecimiento COMEB-Picota, sin que hasta la fecha, y transcurridos más de tres (3) meses le dieran contestación, vulnerando de esta manera el derecho fundamental de petición del petente.

Ahora bien, en cuanto al derecho al debido proceso, quien acciona no es claro en señalar si éste derecho fue desconocido en trámite administrativo o en el judicial, y es que no se endilga actuación irregular alguna al Juzgado de Ejecución de Penas. Del escrito de tutela, advierte el Despacho que si bien se invocó el derecho al debido proceso, los hechos y pretensiones están orientados es a la protección del derecho fundamental de petición y del trámite adelantado y la información recaudada no se evidencia vulneración o amenaza del mismo.

Por lo anterior, como quiera que se encuentra acreditada la vulneración al derecho fundamental de petición por parte del Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá -COMEB-Picota, se procederá a emitir órdenes para su protección inmediata y se denegarán las pretensiones frente a la protección al derecho al debido proceso al no estar acreditada, igualmente se denegaran las pretensiones de la acción constitucional frente al Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Cómbita, en razón a que acreditó las

¹² Corte Constitucional, Sentencia T-214 de 2011.

gestiones adelantadas para el envío de las peticiones del interno a su destinatario.

4. Conclusión

El Despacho accederá a la tutela efectiva al derecho fundamental de petición y en consecuencia ordenará al Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá -COMEB-Picota, en el término no mayor a **cuarenta y ocho (48) horas**, proceda a dar respuesta de fondo a las solicitudes presentadas el 8 de enero, 27 de junio y 25 de julio de 2016 (fls. 7 a 9), por el interno Luis Enrique Cuervo Fernández. Esta respuesta se deberá notificar al petente en el mismo término y conforme a la Ley 1437 de 2011.

Se hará un llamado de atención al Director y a los funcionarios del Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá -COMEB-Picota, para que en lo sucesivo se abstengan de realizar conductas que desconozcan el derecho fundamental de petición de la población reclusa y procedan a actuar conforme a los criterios señalados por la ley y la jurisprudencia constitucional.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

FALLA:

PRIMERO: TUTELAR el derecho fundamental de petición del interno Luis Enrique Cuervo Fernández, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: ORDENAR al Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá -COMEB- Picota, que en un término **no mayor a cuarenta y ocho (48) horas** contadas a partir de la notificación del presente fallo, proceda a dar respuesta de fondo a las solicitudes

presentadas el 8 de enero, 27 de junio y 25 de julio de 2016, por el interno Luis Enrique Cuervo Fernández. Esta respuesta se deberá notificar al petente dentro del mismo término y como lo indica la Ley 1437 de 2011.

TERCERO: NEGAR las demás pretensiones de la tutela, por las razones expuestas en la parte motiva.

CUARTO: HACER UN LLAMADO DE ATENCIÓN al Director y a los funcionarios del **Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá –COMEB- Picota**, para que en lo sucesivo se abstengan de realizar conductas que desconozcan el derecho fundamental de petición de la población reclusa y procedan a actuar conforme a los criterios señalados por la ley y la jurisprudencia constitucional.

QUINTO: NOTIFICAR a los interesados en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991 y en caso de no ser impugnada esta decisión, remítase el expediente a la H. Corte Constitucional, para su eventual revisión, en los términos del artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



LAURA PATRICIA ALBA CALIXTO

Juez