

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

Tunja, ocho (08) de febrero de dos mil diecisiete (2017)

ACCIONANTE: WILSON ENRIQUE DE LA ROSA BELEÑO Y OTROS

ACCIONADO: INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC y ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE ALTA Y MEDIANA SEGURIDAD Y CARCELARIO DE ALTA SEGURIDAD DE CÓMBITA

RADICACIÓN: 15001333301120170001100

ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

ASUNTO A RESOLVER:

Decide el Despacho en primera instancia la acción de tutela instaurada por WILSON ENRIQUE DE LA ROSA BELEÑO, BARRY BECERRA VILLALBA, EDWIN OSPINO MARTÍNEZ, CRISTIAN HENAO VALENCIA, JULIÁN GARCÍA PULIDO, CARLOS GARCÍA PULIDO, JOHN JAIRO POVEDA MORALES, DEIVIS MOSQUERA RUÍZ, JAVIER ANTONIO MURILLO MORENO, JAVIER SILGADO MOLINA, ÁLVARO MORENO RUÍZ, MILLER RODRÍGUEZ BARAJAS, CÉSAR TIRADO VELÁSQUEZ, FABIO NELSON DUCUARA Y ANDERSON RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ contra el INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO Y EL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE ALTA Y MEDIANA SEGURIDAD DE CÓMBITA.

I. ANTECEDENTES:

1.- Pretensiones:

El señor WILSON ENRIQUE DE LA ROSA BELEÑO y otros presentaron acción de tutela contra el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Cómbita invocando la protección de los derechos fundamentales de dignidad humana e igualdad y los que denominan progresividad y resocialización del condenado. En consecuencia, piden que se ordene a las entidades accionadas proceder a reubicarlos en un Establecimiento Penitenciario y Carcelario del orden nacional de mediana o mínima seguridad acorde con la fase del tratamiento penitenciario en la que están clasificados.

2.- Hechos:

Los actores aducen que el EPAMSCAS de Cómbita es un centro carcelario destinado a albergar internos clasificados en fase de alta seguridad, quienes al cumplir con los factores objetivo y subjetivo necesarios para lograr la clasificación en fase de mediana o mínima seguridad, deben seguir purgando su pena en un establecimiento acorde con el régimen de seguridad de la nueva fase de tratamiento, de acuerdo a lo dispuesto en la Resolución No.7302 de 2005.

Resalta que debido a la categoría del EPAMSCAS de Cómbita, su reglamento interno no permite que se sigan las pautas y se cumplan las metas establecidas en la mencionada resolución, pues para el caso de los accionantes, el tratamiento penitenciario debe cumplirse con menos restricciones de seguridad

3.- Contestación de la demanda:

3.1.- El Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Cómbita: Contestó la solicitud de amparo indicando que los 15 internos accionantes se encuentran reclusos actualmente en el pabellón No.5 del Establecimiento de Alta Seguridad de Cómbita. Precisa que para la asignación y reasignación de pabellones, deben seguirse los procedimientos establecidos en los instructivos PA-50-006-01 y PA-50-014-01 de 4 de septiembre de 2003.

Señala que en el EPAMSCAS de Cómbita no existe pabellón ni patios o áreas especiales para albergar internos clasificados en fase de mediana o mínima seguridad, sin embargo, destaca que a los internos que cumplen los requisitos y son clasificados en estas fases de tratamiento se les tramita solicitud de traslado ante la Coordinación de Asuntos Penitenciarios para que resuelvan sobre los traslados acordes a la fase del tratamiento.

Precisa que el establecimiento no está clasificado por patios de acuerdo a fases de tratamiento, ni por niveles de seguridad y que la decisión de conceder o negar los beneficios administrativos es competencia exclusiva de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad, los cuales deben ejecutarse independientemente del establecimiento donde se encuentre recluso el interno.

Aduce que el tratamiento penitenciario es para toda la población reclusa sin que sea relevante el nivel o clasificación de seguridad del establecimiento y de la fase en la cual se encuentre. Resalta que las fases del tratamiento penitenciario pueden ejecutarse en un mismo establecimiento de reclusión independientemente de su categoría.

Refiere que pese a que los accionantes no han elevado solicitud de traslado, el Establecimiento oficiosamente remitió vía correo electrónico oficio No. 150-EPAMSCASCO-AJUR-33 de 18 de enero de 2017, a la Coordinación de Asuntos Penitenciarios, requerimiento para que se pronunciaran respecto de las solicitudes de traslado de 14 de los demandantes, sin que hasta el momento se haya recibido respuesta. Aclara que frente al interno MILLER RODRÍGUEZ BARAJAS no se solicitó el traslado, por cuanto a la fecha de envío aún se encontraba clasificado en alta seguridad.

Sostiene que cuando el recluso pretenda lograr un traslado, debe elevar un derecho de petición solicitando que se diligencie el respectivo formato, invocando la causal legal procedente y demostrando el cumplimiento de los requisitos mínimos; solicitud que debe ser resuelta por la Dirección General del INPEC.

Concluye que el INPEC es el competente para escoger el Establecimiento que ofrezca adecuadas medidas de seguridad a los internos y que la ubicación de los mismos en los diferentes establecimientos a nivel nacional obedecen al perfil de seguridad de cada recluso, *"y en ello nada tiene que ver la fase de tratamiento"* (fol.64), pues independientemente del nivel del establecimiento de reclusión, a cada interno se le garantiza el seguimiento y atención en cada fase de tratamiento según el caso.

3.2.- El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC): allegó contestación refiriéndose a las obligaciones a su cargo en torno al servicio de salud de los internos. Y frente al tema que ocupa la atención de esta acción de tutela, señala que de conformidad con el parágrafo único del artículo 4º de la Resolución No.7302 de 23 de noviembre de 2005, las fases de tratamiento penitenciario pueden ejecutarse en el mismo establecimiento de reclusión independientemente de que su categoría sea de alta o mediana seguridad.

Precisa que los establecimientos de reclusión se dividen en las categorías de alta, mediana y mínima seguridad; y que la seguridad penitenciaria y carcelaria de los internos se clasifica en los niveles uno, dos y tres. En consecuencia, las fases de tratamiento penitenciario no se pueden confundir con la categoría de los centros de reclusión ni con los niveles de seguridad, pues un interno de nivel uno de seguridad puede estar clasificado en cualquiera de las fases de tratamiento.

Resalta que el EPAMSCAS de Cómbita cuenta con la infraestructura adecuada e idónea para el perfil y fase de seguridad de los internos en mención, máxime cuando cada centro carcelario cuenta con equipos interdisciplinarios en las diferentes áreas, quienes realizan la

clasificación del personal recluso, asignándole la ubicación al interior del penal según el perfil del interno.

II. CONSIDERACIONES:

1. Problema jurídico:

Pese a que los accionantes señalaron como derechos vulnerados la dignidad humana y la igualdad, ante las particularidades que rodean el caso concreto, el Despacho considera que también debe establecer si se vulnera el derecho fundamental de petición por parte del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Cómbita, por no ordenar su reubicación en un Establecimiento Penitenciario y Carcelario del orden nacional de mediana o mínima seguridad acorde con la fase del tratamiento penitenciario en la que están clasificados.

Para desatar el problema jurídico, el Despacho abordará el fondo del asunto de la siguiente manera:

2. Marco jurídico y jurisprudencial aplicable:

2.1.- 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.

¹ sentencia T-793 de 2008.

² sentencia T-571 de 2008.

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

*"Así mismo, 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*

- **El derecho fundamental de petición de la población reclusa.**

Siguiendo lo expuesto por el Máximo Tribunal Constitucional, es evidente que el derecho fundamental de petición es uno de aquellos que no puede ser objeto de limitación en el ámbito de las condiciones de reclusión y de las relaciones especiales de sujeción, pues se constituye en uno de los principales mecanismos para que estos puedan acudir ante las autoridades penitenciarias. 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

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, el 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.

⁵ sentencia T-578 de 2005.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia T 002 de 2014.

*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"*⁷.

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. Al respecto, 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 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*

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 2001, 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.

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.

(...) 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

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

2.2.- Del tratamiento penitenciario.

Teniendo en cuenta que una de las funciones de la pena consiste en lograr la resocialización del sujeto que ha infringido las normas penales, se estableció un tratamiento penitenciario en cabeza de las autoridades penitenciarias, cuya finalidad fue definida expresamente en el artículo 10º de la Ley 65 de 1993, señalando que consiste en *"alcanzar la resocialización del infractor de la ley penal, mediante el examen de su personalidad y a través de la disciplina, el trabajo, el estudio, la formación espiritual, la cultura, el deporte y la recreación, bajo un espíritu humano y solidario"*.

En atención a ello, el artículo 63 de la Ley 65 de 1993 señaló que los internos en los centros de reclusión deben ser separados por categorías *"atendiendo a su sexo, edad, naturaleza del hecho punible, personalidad, antecedentes y condiciones de salud física y mental"*; distribución que es realizada por las mismas **juntas de distribución de patios y asignación de celdas**.

Por su parte, en los artículos 142 a 150 ibídem, se estableció que el objetivo del tratamiento penitenciario es preparar al condenado para la vida en libertad, de forma progresiva, programada e individualizada y que deberá llevarse a cabo con respeto a la dignidad humana y atendiendo a las necesidades particulares de la personalidad de cada sujeto, verificando aspectos como la educación, la instrucción, el trabajo, la actividad cultural, recreativa y deportiva y las relaciones de familia. Y en atención a la mencionada progresividad, se establecieron unas fases del tratamiento, que están señaladas en el artículo 144 de la mencionada Ley 65 de 1993, así:

- "...1. Observación, diagnóstico y clasificación del interno.*
- 2. Alta seguridad que comprende el período cerrado.*
- 3. Mediana seguridad que comprende el período semiabierto.*
- 4. Mínima seguridad o período abierto.*
- 5. De confianza, que coincidirá con la libertad condicional. (...)*

PARÁGRAFO. *La ejecución del sistema progresivo se hará gradualmente, según las disponibilidades del personal y de la infraestructura de los centros de reclusión..."*

En la pluricitada Ley se estipula que el tratamiento penitenciario será realizado por un **Consejo de Evaluación y Tratamiento** a través de grupos interdisciplinarios integrados por profesionales en diferentes áreas, quienes determinarán los condenados que requieren tratamiento penitenciario después de la primera fase, el cual se regirá por las guías científicas expedidas por el INPEC y las determinaciones adoptadas en cada consejo de evaluación.

En relación con las anteriores disposiciones, la Corte Constitucional en sentencia T-895 de 2013, explicó:

"...Teniendo en cuenta la progresividad en las fases del proceso penitenciario se puede concluir que los diferentes períodos por los que atraviesan los reclusos van disminuyendo la rigidez en la limitación del derecho a la libertad, en especial el de locomoción dentro del establecimiento penitenciario y paulatinamente por fuera de él. (...)

Lo anterior corrobora la obligación que les asiste a los directores de los centros de reclusión de clasificar a los condenados según las características de edad, sexo, perfil personal, tipo de delito, nivel de reincidencia, su condición física y mental, sin que ello pueda ser entendido como una vulneración al derecho a la igualdad, toda vez que los criterios de categorización son objetivos y permiten tratar de manera igual a los iguales y desigual a los desiguales, obedeciendo a demás a un motivo razonable, cual es el garantizar la sana convivencia dentro del reclusorio.

De igual manera, existe una segunda clasificación que permite distinguir a cada uno de los grupos poblacionales dentro de la penitenciaria, ubicándolos dentro de las categorías máxima, mediana y mínima seguridad. Dicha clasificación obedece a criterios objetivos y subjetivos, está ligada al tipo de conducta delictiva, al porcentaje efectivamente purgado de la pena y al comportamiento de los reclusos dentro y fuera del establecimiento carcelario, según el caso."

En suma, de la normativa y jurisprudencia citadas en precedencia, encuentra el Despacho que una es la clasificación que se hace de los reclusos en el centro penitenciario (art.63 Ley 65 de 1993) y que está a cargo de la Junta de Asignación de Patios y al Director del respectivo centro penitenciario y otra es la realizada por el Consejo de Evaluación y Tratamiento dirigida a determinar la fase de tratamiento que debe ser aplicada de manera gradual a cada interno.

2.3.- De la facultad discrecional del INPEC en materia de traslado de reclusos.

Explicado lo anterior, es preciso resaltar algunas consideraciones en cuanto a la facultad de la autoridad penitenciaria para realizar el traslado de los internos, bien sea de un establecimiento penitenciario a otro o ya dentro del mismo establecimiento. En principio, dicha facultad recae en la Dirección del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, *por decisión propia, motivada o por solicitud formulada ante*

ella, en cumplimiento de lo prescrito en los artículos 73 y siguientes de la Ley 65 de 1993. Facultad que como se indicará más adelante, se encuentra supeditada a la Ley, observando criterios de razonabilidad y los lineamientos expuestos en la jurisprudencia constitucional proferida al respecto¹⁰.

La Ley 65 de 1993¹¹, en sus artículos 73 y siguientes señala que **corresponde al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, determinar la ubicación y el traslado de los condenados a penas privativas de la libertad dentro de los centros carcelarios del país**, por decisión autónoma o por solicitud de los directores de los establecimientos respectivos, los funcionarios judiciales de conocimiento, los mismos internos, por la Procuraduría General de la Nación, por la Defensoría del Pueblo o por los parientes del recluso. Además, frente a las causales de traslado, con independencia de las contempladas en el Código Penal, se tiene que éstas deben obedecer a criterios tales como el estado de salud del recluso, el orden interno y la cantidad de población del establecimiento, aprobación del Consejo de Disciplina como estímulo por buena conducta y por motivos de seguridad. Señala el artículo 75 de la Ley 65 de 1993:

"Artículo 75. Causales de traslado. Son causales del traslado, además de las consagradas en el Código de Procedimiento Penal, las siguientes:

1. Cuando así lo requiera el estado de salud del interno, debidamente comprobado por el médico legista.
2. Cuando sea necesario por razones de orden interno del establecimiento.
3. Cuando el Consejo de Disciplina lo apruebe, como estímulo a la buena conducta del interno.
4. Cuando sea necesario para descongestionar el establecimiento.
5. Cuando sea necesario por razones de seguridad del interno o de los otros internos.

Parágrafo 1º. Si el traslado es solicitado por el funcionario de conocimiento indicará el motivo de este y el lugar a donde debe ser remitido el interno.

Parágrafo 2º. Hecha la solicitud de traslado, el Director del Inpec resolverá teniendo en cuenta la disponibilidad de cupos y las condiciones de seguridad del establecimiento; y procurará que sea cercano al entorno familiar del condenado.

Parágrafo 3º. La Dirección del Establecimiento Penitenciario informará de manera inmediata sobre la solicitud del traslado al

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencias C-318 de 1995, C-394 de 1995 y T-698 de 2002, entre otras.

¹¹ La Ley 65 de 1993, fue modificada en algunos aspectos por la Ley 1709 de 2014.

familiar más cercano que el recluso hubiere designado o del que se tenga noticia."

La Corte Constitucional ha señalado que las causales de traslado, si bien se ubican dentro de la órbita de discrecionalidad, no implican una facultad de carácter absoluto. Sobre este aspecto resulta pertinente recordar lo consignado en la sentencia C-394 de 1995, que frente a la facultad de decisión sobre traslados del INPEC señaló:

"Lo enunciado sobre los traslados, se extiende para defender la constitucionalidad de los artículos 72, 73 y 77, por motivos de seguridad, pues la Corte ve en esta facultad de trasladar a los internos, un ejercicio razonable de la misión administrativa del Director del INPEC. Como es lógico, el INPEC debe garantizar la seguridad y el orden en los establecimientos, y además prever con prudencia, que puede presentarse el desorden por la presencia de un detenido o condenado en un sitio determinado. Empero, la Corte aclara que los eventos de que tratan estos tres artículos, deberán ajustarse a los límites establecidos por el artículo 36 del Código Contencioso Administrativo, para el ejercicio de atribuciones discrecionales."

Esa misma Corporación en sentencia T-435 de 2009, reiteró el carácter discrecional de los traslados, sin que ello conlleve un ejercicio arbitrario al sostener:

*"Es decir, **la facultad de traslado de presos tiene naturaleza discrecional**. Por ello, en principio, tal naturaleza impide que el juez de tutela interfiera en la decisión. Sin embargo, **la discrecionalidad no se traduce en arbitrariedad, y por tanto, ésta debe ser ejercida dentro de los límites de la razonabilidad y del buen servicio de la administración.**"*

*En otras palabras, **la discrecionalidad es relativa** porque, tal y como lo ha sostenido esta Corporación, **no hay facultades puramente discrecionales en un Estado de Derecho**. Por ello, la Corte al resolver esta clase de conflictos, **ha dicho que el juez de tutela no puede interferir en las decisiones sobre traslados, a no ser que observe una arbitrariedad o una vulneración de los derechos fundamentales del reo**. Así mismo, ha sostenido que cuando no se vislumbra la violación de un derecho fundamental, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho es la acción procedente para atacar la actuación.*

En este sentido, la regla general ha sido el respeto de la facultad discrecional del INPEC, a menos que se demuestre que en su ejercicio fue irrazonable o se desconocieron ciertos derechos fundamentales.”

De lo anterior se extrae que si bien corresponde al INPEC garantizar la seguridad y el orden en los establecimientos carcelarios, sus funcionarios deben proceder dentro de una **discrecionalidad reglada, que impone una sustentación razonable sobre las causas de un traslado de establecimiento de reclusión**, que guarde proporcionalidad entre el motivo y lo decidido, debiéndose garantizar que la restricción sobre derechos fundamentales sea sólo la absolutamente indispensable¹² y que se siga el procedimiento establecido en la ley.

De lo expuesto se tiene que la facultad de traslado de presos tiene naturaleza discrecional. Por ello, en principio, tal naturaleza impide que el juez de tutela interfiera en la decisión. Sin embargo, la discrecionalidad no se traduce en arbitrariedad, y por tanto, ésta debe ser ejercida dentro de los límites de la razonabilidad y del buen servicio de la administración.

En otras palabras, la discrecionalidad es relativa porque, tal y como lo ha sostenido la Corte Constitucional, no hay facultades puramente discrecionales en un Estado de Derecho¹³. Por ello, la Corte al resolver esta clase de conflictos, ha dicho que el juez de tutela no puede interferir en las decisiones sobre traslados, a no ser que observe una arbitrariedad o una vulneración de los derechos fundamentales del interno. En este sentido, la regla general ha sido el respeto de la facultad discrecional del INPEC, a menos que se demuestre que su ejercicio fue irrazonable o se desconocieron los derechos fundamentales.

Así las cosas, la decisión de ordenar el traslado de un recluso no se puede adoptar a través de acción de tutela, como quiera que se trata de una facultad discrecional del INPEC. Posición que ha sido reiterada, entre otras, en las Sentencias T-1168 del 4 de diciembre de 2003¹⁴, T-439 del 1 de junio de 2006¹⁵, T-537 del 13 de julio de 2007¹⁶ y T-894 del 25 de octubre de 2007¹⁷. En dichos pronunciamientos, se ha considerado que el ejercicio de la facultad ha estado precedida de un fundamento razonable por parte de las autoridades carcelarias. Sin embargo, la Corte Constitucional ha concedido el amparo en los casos

¹² T-214 de abril 29 de 1997 (M. P. Alejandro Martínez Caballero).

¹³ Cfr. entre otras, las sentencias T-590 del 20 de octubre de 1998, y T-696 del 5 de julio de 2001 M.P. Álvaro Tafur Galvis

¹⁴ M.P. Clara Inés Vargas

¹⁵ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

¹⁶ M.P. Nilson Pinilla Pinilla

¹⁷ M.P. Clara Inés Vargas Hernández

en que la actuación de las autoridades carcelarias es arbitraria o cuando están de por medio derechos fundamentales de tal jerarquía ante los cuales debe ceder el ejercicio de la facultad discrecional.

3. CASO CONCRETO:

En el presente caso, los internos accionantes acudieron a la acción de cumplimiento a efectos de exigir el acatamiento de lo dispuesto en el artículos 3, 4 y 10 de la Resolución No 7302 de 2005, que refiere a las características de las fases de tratamiento penitenciario y a los requisitos que deben cumplir los internos para acceder a cada una de ellas; frente a lo cual, se advirtió la ausencia del requerimiento previo ante la autoridad encargada de cumplir la disposición en comento, por lo que, en aras de salvaguardar los derechos fundamentales invocados en el escrito de la demanda y presuntamente infringidos por la parte accionada, a la acción incoada se le dio el trámite de tutela dispuesto en el Decreto 2591 de 1991.

Para el Despacho, lo que en últimas pretenden los demandantes es lograr su reubicación en un establecimiento carcelario que cuente con las condiciones para albergar internos que hayan sido clasificados en fase de mediana y mínima seguridad (fl. 4), por considerar que el EPAMSCAS de Cómbita solo está destinado para aquellos internos clasificados en fase de alta seguridad, situación que limita el normal desarrollo de las actividades propias de las fases menos restrictivas.

Si bien en el expediente no obran peticiones presentadas de manera directa por los internos accionantes dirigidas a lograr su traslado, si fueron allegadas dos peticiones que el EPAMSCAS de Cómbita envió por correo electrónico a la Coordinación de Asuntos Penitenciarios del INPEC, de fechas 23 de diciembre de 2016 y 18 de enero de 2017. En la primera de ellas (fl.103 vto.), se consignó lo siguiente:

"Respetuosamente, me dirijo a su despacho con el fin de solicitarle se estudie la posibilidad del traslado del personal de internos acorde a su clasificación.

Esto con el fin de que el número de tutelas baje, ya que éste es el principal motivo de las tutelas del personal de internos de este Establecimiento.

Adjunto al presente oficio y cuadro de excel con el personal de internos."

Y a través de oficio 150-7-EPAMSCASCO-AJUR-1808 de fecha 23 de diciembre de 2016 (fl. 106), se remitió el listado del personal de internos con clasificación en fase de mediana y mínima seguridad para

estudiar su posible traslado, relacionando 209 internos, dentro de los cuales se ubican catorce (14) de los accionantes, a saber:

	INTERNO	IDENTIFICACIÓN
1.	Wilson Enrique de la Rosa Beleño	8072
2.	Barry Becerra Villalba	6562
3.	Edwin Luis Ospino Martínez	6388
4.	Cristian Henao Valencia	8814
5.	Julián Guillermo García Pulido	7701
6.	Carlos Julio García Pulido	7736
7.	John Jairo Poveda Morales	7215
8.	Deiby Andrés Mosquera Ruíz	6463
9.	Javier Antonio Murillo Moreno	7498
10.	Javier Silgado Molina	7258
11.	Álvaro Javier Moreno Ruíz	8584
12.	César Tirado Velásquez	8457
13.	Fabio Nelson Ducuara	7981
14.	Anderson Rodríguez Hernández	7822

Así es que el mismo establecimiento penitenciario de Cómbita, actuando en nombre de los internos antes mencionados, petitionó ante el Grupo de Asuntos Penitenciarios del INPEC, a efectos de que se estudie la solicitud de traslado de establecimiento carcelario acorde con su fase de tratamiento, sin que a la fecha se haya dado respuesta a dicha solicitud, superando abiertamente el término de quince (15) días con los que contaba la entidad para el efecto.

En tal sentido, encuentra el Despacho que aunque el Instituto Nacional Penitenciario -INPEC- no ha dado respuesta a las solicitudes remitidas por el Centro de reclusión, solo respecto de la remitida el 23 de diciembre de 2016, se excedió el término legalmente previsto para ser resuelto, por lo que es del caso tutelar el derecho de petición de los catorce (14) internos, que si bien no presentaron de manera directa las peticiones, éstas fueron gestionadas por el Establecimiento Carcelario quienes están habilitados para tramitar dichas solicitudes, en virtud de la relación especial de sujeción existente entre los reclusos y el Estado. Por su parte, respecto del interno MILLER RODRÍGUEZ BARAJAS no obra en el expediente petición presentada directamente por el interno, ni a través del Establecimiento Carcelario, motivo por el cual, el accionante debe dirigir una solicitud con el lleno de los requisitos exigidos, a la autoridad competente para ello (INPEC-Grupo de Asuntos Penitenciarios), a fin de que sea estudiado su traslado de establecimiento carcelario, pues como se explicó en precedencia, la facultad de resolver sobre los traslados de los reclusos, recae exclusivamente en el Instituto Nacional Penitenciario -INPEC-, con

fundamento en la competencia discrecional, que en todo caso, se debe ejercer de manera razonable y proporcional.

Ahora bien, respecto de los quince (15) internos accionantes no se observan actuaciones arbitrarias o vulneraciones de derechos fundamentales, que permitan ordenar un traslado por vía de tutela, tal como lo ha dispuesto la jurisprudencia constitucional, por lo que no puede el juez de tutela decidir sobre el traslado de los internos sin haberse agotado previamente el procedimiento por parte del ente encargado, en el que se verifique el cumplimiento de todos los requisitos exigidos por la Ley 65 de 1993.

En suma, respecto de los catorce (14) accionantes a los que no se les ha resuelto su solicitud de traslado, debe darse respuesta de fondo con las características ya enunciadas, y frente al interno que no petitionó se indica que primero debe solicitarlo ante la entidad competente, pues se insiste, no puede el Juez de tutela arrogarse un facultad exclusiva del INPEC, salvo que se advierta una vulneración de derechos fundamentales, lo cual no ocurre en este caso.

Finalmente, precisa el Despacho que no se logró establecer que la omisión por parte de la entidad frente a la resolución de la solicitud de traslado intentada por los accionantes *per se*, hubiera afectado los derechos a la dignidad humana e igualdad, invocados en la acción de la referencia.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: TUTELAR el derecho fundamental de petición de los siguientes internos, por las razones expuestas en la parte motiva:

	INTERNO	IDENTIFICACIÓN
1.	Wilson Enrique de la Rosa Beleño	8072
2.	Barry Becerra Villalba	6562
3.	Edwin Luis Ospino Martínez	6388
4.	Cristian Henao Valencia	8814
5.	Julián Guillermo García Pulido	7701
6.	Carlos Julio García Pulido	7736
7.	John Jairo Poveda Morales	7215
8.	Deiby Andrés Mosquera Ruíz	6463
9.	Javier Antonio Murillo Moreno	7498
10.	Javier Silgado Molina	7258

11.	Álvaro Javier Moreno Ruíz	8584
12.	César Tirado Velásquez	8457
13.	Fabio Nelson Ducuara	7981
14.	Anderson Rodríguez Hernández	7822

SEGUNDO: Para la protección de los derechos fundamentales del actor, **ORDENAR** al Director del Instituto Nacional Penitenciario-INPEC, o a quien haga sus veces, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, proceda a dar respuesta de manera clara, precisa, expresa y de fondo al derecho de petición de fecha 23 de diciembre de 2016, presentado por el Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario de Alta Seguridad en nombre de los accionantes **Wilson Enrique de la Rosa Beleño, Barry Becerra Villalba, Edwin Luis Ospino Martínez, Cristian Henao Valencia, Julián Guillermo García Pulido, Carlos Julio García Pulido, John Jairo Poveda Morales, Deiby Andrés Mosquera Ruíz, Javier Antonio Murillo Moreno, Javier Silgado Molina, Álvaro Javier Moreno Ruíz, César Tirado Velásquez, Fabio Nelson Ducuara y Anderson Rodríguez Hernández** a través del cual se solicita el traslado a un Establecimiento acorde a su clasificación en fase.

TERCERO: NEGAR la protección de los derechos fundamentales invocados por el accionante MILLER RODRÍGUEZ BARAJAS, por los motivos expuestos.

CUARTO: NEGAR las demás pretensiones de la tutela, por las razones expuestas.

QUINTO: NOTIFICAR a los interesados en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

SEXTO: En el evento de no ser objeto de impugnación esta decisión, remítase ante la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, dejándose las correspondientes constancias.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE


ASTRID XIMENA SÁNCHEZ PÁEZ
Juez