

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Tunja, 18 OCT 2016

Demandante : Francisco Javier Zapata Agudelo
Demandado : Establecimiento Penitenciario y Carcelario
de Alta y Mediana Seguridad de Cóbbita
Radicación : 150013333011201600134-00

Acción de tutela

Decide el Despacho en primera instancia la acción de tutela instaurada por Francisco Javier Zapata Agudelo contra el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Cóbbita.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

El señor Francisco Javier Zapata Agudelo presentó acción de tutela contra el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Cóbbita, invocando la protección del derecho fundamental de petición. En consecuencia, pide que se ordene a la entidad accionada entregar Copia de la Resolución No. 004130 del 23 de agosto de 2016.

2. Hechos

El actor manifiesta que el 5 de septiembre de 2016, solicitó por medio de derecho de petición al Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Cóbbita, se le hiciera entrega de copia de la Resolución No. 004130 del 23 de agosto de 2016, emanada de la Dirección General del INPEC, por la cual se expide el reglamento General de los Establecimientos de la Nación a cargo del INPEC, con fundamento en lo establecido en los artículos 23 y 74 superior, por tratarse de un documento público al cual debe tener acceso, como quiera que en su condición de interno tiene la obligación de conocer las normas que lo rigen para no incurrir en faltas o delitos dentro del centro penitenciario por desconocimiento de las mismas.

Aduce que a la fecha de presentación de la acción de tutela no había obtenido respuesta por parte de la entidad accionada.

3. Contestación de la demanda

3.1. El Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Cóbbita pese a haber sido debidamente notificado de la presente acción (fl. 9-10) guardó silencio.

II. CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico

El accionante pretende que para la protección de su derecho fundamental de petición, se ordene al Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Cóbbita, por intermedio de su Director entregar Copia de la Resolución No. 004130 del 23 de agosto de 2016.

Corresponde entonces al Despacho establecer si la accionada vulneró el derecho fundamental invocado en la demanda de tutela, por no haber dado respuesta a la petición de fecha 5 de septiembre de 2016.

2. Marco jurídico y jurisprudencial

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:

*"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*

2.2. 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

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.

⁵ sentencia T-578 de 2005.

⁶ Sentencia T 002 de 2014.

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.

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 autoridades y los particulares de responder de fondo las peticiones de forma clara además de precisa. Tal deber es apenas obvio, pues de nada*

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 2000, 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.

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*

4.3. De otro lado, la Corte Constitucional ha explicado que el derecho de petición guarda una inescindible relación con el ejercicio de otros derechos fundamentales autónomos tales como la **información y el acceso a los documentos públicos**¹⁰, que a su turno permiten la

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-951 de 2014.

¹⁰ Cfr. T-558 de Julio 17 de 2012, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, entre muchas otras.

materialización de principios de raigambre constitucional como la publicidad y la transparencia.

Al respecto, en la sentencia T-558 de 2012, se indicó:

*"Para la Corte, el derecho fundamental de acceso a los documentos públicos, además de ser autónomo¹¹, resulta de gran importancia práctica, toda vez que está relacionado no solo con el derecho fundamental de petición, sino que es el instrumento base para poder dar cabal cumplimiento a los principios de publicidad y transparencia que rigen las actuaciones de la función pública, **teniendo como objeto, que el ciudadano cuente con la facultad, ya sea a través de la solicitud de copias o por la simple consulta**, que el administrado tenga conocimiento de la información estatal¹², en consecuencia, este derecho es susceptible de ser protegido por vía de tutela"* (Negrillas fuera del texto original).

Por estas razones, ese tribunal constitucional expresó en el fallo citado que dada la relación existente entre el ejercicio del derecho de petición y los de información y acceso a los documentos públicos¹³, hay lugar a la aplicación de los requisitos y presupuestos exigidos para el cumplimiento del derecho de petición.

Así, la autoridad o el particular requerido, según el caso, *"no solamente debe responder de forma clara, de fondo y oportuna la solicitud, sino que, a su vez, debe determinar, de manera precisa, el procedimiento a seguir para lograr acceder a la información o a la documentación requerida"*¹⁴.

Recuérdese que el artículo 74 superior dispone que todas *"las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos, salvo los casos que establezca la ley"*, autorizándose así el acceso a la información oficial consultando documentos que reposen en oficinas públicas, *"siéndoles permitido igualmente solicitar y obtener copias de los mismos, con excepción de los que estén bajo reserva legal o que se relacionen con la defensa o seguridad nacional"* (C-887 de octubre 22 de 2002, M. P. Clara Inés Vargas Hernández).

¹¹ "Sentencia T-1029 de 2005."

¹² "Sentencia T-1029 de 2005."

¹³ Sobre esta relación ver también especialmente las sentencias T-1025 de 2007 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa) y T-551 de 2010 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto).

¹⁴ T-558 de 2012 citada.

Establecido lo anterior, si dentro del ejercicio del derecho de petición se pretende el acceso a determinada información o documentación que no esté sujeta a reserva constitucional o legal alguna¹⁵, y la autoridad requerida impide arribar a ella mediante la expedición de copias a costa del interesado, o su simple consulta, afecta el principio de publicidad y conlleva el desconocimiento de derechos autónomos como la información y/o el acceso a documentos públicos, susceptibles de ser amparados en sede de tutela.

3. Caso concreto

En el presente caso, se manifiesta que el 5 de septiembre de 2016 (fl. 1), el interno accionante radicó ante el Establecimiento Carcelario de Cómbita derecho de petición solicitando copia de la Resolución No. 004130 del 23 de agosto de 2016.

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 (fl. 4) y aceptada por EPAMSCAS CÓMBITA.

El Establecimiento Penitenciario y Carcelario no emitió pronunciamiento alguno frente al informe solicitado por el Despacho, con el auto admisorio de la acción respecto a la respuesta dada al derecho de petición impetrado por el interno (fl. 7). 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

¹⁵ En el reseñado fallo C-887 de 2002, se expresó que *"el acceso a los documentos públicos no es absoluto en tanto y cuanto la ley puede establecer su reserva con base 'en una objetiva prevalencia del interés general. En este orden de ideas, es permitido a los funcionarios impedir el acceso a documentos reservados, si va autorizada, también cuando el contenido de los documentos vulnere el derecho a la intimidad'. Igualmente, en reiteradas oportunidades esta Corporación ha expresado que si bien el derecho a acceder a documentos públicos tiene carácter autónomo, es también una manifestación concreta del derecho de petición, como quiera que la principal finalidad de éstos derechos es obtener una información a través de una respuesta concreta."*

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 estatales¹⁶.

Así las cosas, aplicada la presunción de veracidad, el Despacho da por probado que la pluricitada petición, que fue presentada el 5 de septiembre, por el interno ante el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Cómbita., fue recibida efectivamente por el establecimiento, sin que hasta la fecha, y transcurrido más de un (1) mes le diera contestación, vulnerando de esta manera el derecho fundamental de petición del actor.

Ahora bien, cabe precisar que la Corte Constitucional¹⁷ ha señalado que en eventos como el presente cuando de la vulneración al derecho de petición se extrae que también se trasgrede el amparo al acceso a la información y a los documentos públicos, procede de forma concomitante ordenar su protección en la medida que pese a estar relacionados con la petición que se presenta tienen el carácter de autónomos y por ende deben ser protegidos.

Indicó esa Corporación que: *“Si dentro del ejercicio del derecho de petición se pretende el acceso a determinada información o documentación que no esté sujeta a reserva constitucional o legal alguna, y la autoridad requerida impide arribar a ella mediante la expedición de copias a costa del interesado, o su simple consulta, afecta el principio de publicidad y conlleva el desconocimiento de derechos autónomos como la información y/o el acceso a documentos públicos, susceptibles de ser amparados en sede de tutela...”*.

Por lo anterior, como quiera que se encuentra acreditada la vulneración al derecho fundamental de petición y al derecho al acceso a la información y a los documentos públicos, por parte del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Cómbita, se procederá a emitir órdenes para su protección inmediata, en el sentido de ordenar se ponga en conocimiento del demandante la información solicitada con lo cual se entenderá satisfecha de forma conjunta tanto la petición formulada como la pretensión de fondo referida al acceso a la información, así mismo y como quiera que del *sub examine* emana una situación que pone en evidencia no solo la trasgresión de los derechos

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-214 de 2011.

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-422 de 2014.

del demandante si no el peligro de vulneración a los derechos del resto de la población carcelaria quien también tiene derecho de conocer el reglamento que rige el establecimiento donde se encuentran reclusos, se ordenará al Director del Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad de Cómbita, disponer lo necesario para que los internos puedan acceder al reglamento del establecimiento penitenciario y carcelario.

4. Conclusión

El Despacho accederá a la tutela efectiva al derecho fundamental de petición y al derecho al acceso a la información y a los documentos públicos y en consecuencia ordenará al Director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Cómbita, que en el término no mayor a **cuarenta y ocho (48) horas**, siguientes a la notificación de este fallo, permita el acceso efectivo del señor Francisco Javier Zapata Agudelo a la Resolución No. 004130 del 23 de agosto de 2016, "por el cual se expide el Reglamento General de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional- ERON a cargo del INPEC". Igualmente, deberá disponer lo necesario para que en cada uno de los pabellones de ese establecimiento carcelario exista en todo momento un ejemplar del reglamento respectivo, para que el mismo pueda ser consultado por los internos, del cumplimiento de lo anterior se deberá informar al Despacho dentro del mismo término.

Se hará un llamado de atención al Director y a los funcionarios del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Cómbita, 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 de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: TUTELAR el derecho fundamental de petición y el derecho de acceso a la información y a los documentos públicos del interno Francisco Javier Zapata Agudelo, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: ORDENAR al Director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Cómbita, que en un término no mayor a **cuarenta y ocho (48) horas**, siguientes a la notificación de este fallo, permita el acceso efectivo del señor Francisco Javier

Zapata Agudelo a la Resolución No. 004130 del 23 de agosto de 2016, "por el cual se expide el Reglamento General de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional- ERON a cargo del INPEC". Igualmente, deberá disponer lo necesario para que en cada uno de los pabellones de ese establecimiento carcelario exista en todo momento un ejemplar del reglamento respectivo, para que el mismo pueda ser consultado por los internos, del cumplimiento de lo anterior se deberá informar al Despacho dentro del mismo término.

TERCERO: HACER UN LLAMADO DE ATENCIÓN al Director y a los funcionarios del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Cómbita, 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.

CUARTO: 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


ASTRID XIMENA SÁNCHEZ PÁEZ
Juez