

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Tunja, veintisiete (27) de febrero de dos mil diecisiete (2017)

**DEMANDANTE: LUIS HERALDO REYES PALOMINO**  
**DEMANDADO: ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE ALTA  
Y MEDIANA SEGURIDAD Y CARCELARIO CON  
ALTA SEGURIDAD DE CÓMBITA.**  
**RADICACIÓN: 15001 3333 011 2017 00023-00**  
**ACCIÓN DE TUTELA**

**ASUNTO A RESOLVER:**

Decide el Despacho en primera instancia la acción de tutela instaurada por el interno LUIS HERALDO REYES PALOMINO contra EL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE ALTA Y MEDIANA SEGURIDAD DE CÓMBITA.

**I. ANTECEDENTES:**

**1. Pretensiones:**

El interno LUIS HERALDO REYES PALOMINO presentó acción de tutela contra el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Cómbita invocando la protección de los derechos fundamentales de petición y debido proceso. En consecuencia, pide al Despacho que se profieran las órdenes que se consideren convenientes para que cese la vulneración de sus derechos fundamentales.

**2. Hechos:**

Que el día 15 de noviembre de 2016 el accionante presentó derecho de petición ante el Área de Visitas del Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario de Alta Seguridad de Cómbita, para que fuera actualizado el sistema respecto de la visitante JANETH BONILLA CALDERÓN, quien desde el mes de mayo de 2016 ha visitado al interno sin poder hacer uso del VISITEL<sup>1</sup>, porque al momento de

<sup>1</sup> El VISITEL es una plataforma que permite la asignación de citas vía telefónica o web, para poder visitar a los internos, la cual está habilitada para cualquier persona que se encuentre autorizada por el interno, e inscrito en

ingresar al sistema no la aparecen vínculos con el interno y por tanto no ha podido hacer uso de este beneficio.

El día 17 de noviembre de la misma anualidad, el encargado de control de las visitas CIA Santander M/S el Barne, le notificó al interno que había un error en el sistema con la mencionada visitante y que sería actualizado pronto, sin embargo transcurridos ochenta (80) días no se ha resuelto la petición por parte de las autoridades del establecimiento, por lo que decidió interponer la presente acción de tutela, para que sean protegidos sus derechos.

### **3. Trámite procesal surtido en primera instancia (fl. 10):**

Por auto de fecha trece (13) de febrero del dos mil diecisiete (2017) se admitió la acción de tutela, se ordenó notificar al **DIRECTOR DEL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE ALTA Y MEDIANA SEGURIDAD Y CARCELARIO CON ALTA SEGURIDAD DE CÓMBITA-ÁREA DE VISITAS** por el medio más expedito y haciendo entrega del libelo tutelar y sus anexos; de igual forma, se concedió el término de dos (2) días, para que ejerciera el derecho de defensa y contradicción pronunciándose sobre los supuestos fácticos y jurídicos enunciados en la solicitud de amparo.

### **4. Contestación de la demanda (fl. 16-22):**

El Director del **Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Cómbita** en escrito allegado el 20 de febrero de 2016 (fl.16-19) respondió que una vez se requirió al Área de Visitas del Establecimiento Carcelario de Cómbita Mediana Seguridad para que informara lo pertinente respecto a la actualización del listado de visita del interno LUIS HERALDO REYES PALOMINO e inclusión de la señora JANETH BONILLA CALDERÓN en su lista de visitantes, se informó que la mencionada visitante se encuentra inscrita en la lista respectiva desde el 08 de abril de 2016 como BONILLA CALDERÓN EDDY JANETH, parentesco o vínculo: AMIGA, con documento de identidad 37753301, y se encuentra autorizada para que ingrese al establecimiento penitenciario hasta el día 01 de enero de 2020, quien puede solicitar su visita vía telefónica mediante VISITEL, para los días domingo o en su defecto de acuerdo con el orden de llegada puede ingresar sin cita.

Aclara que los visitantes que tienen cita por VISITEL llegan respetándose su hora de ingreso y los visitantes que no tienen cita de esta forma, pueden ingresar de acuerdo al orden de llegada respetando

el turno de los visitantes con cita previa, pero igual tienen derecho de ingresar para realizar respectiva visita.

Así mismo indicó que, el Establecimiento le otorga al interno la posibilidad de registrar libre y voluntariamente a sus visitantes hasta diez personas, listado que puede ser modificado cada tres meses, en el cual se debe especificar obligatoriamente el parentesco e identificación de la persona que quiere que ingrese para visita y que tal deber no puede entenderse como violación a derechos fundamentales como lo argumenta el accionante.

Menciona que existe claridad en que la señora BONILLA CALDERÓN EDDY JANETH, fue registrada por el interno con su puño y letra desde el 08 de abril de 2016 en calidad de amiga, fecha anterior a los hechos relacionados en la solicitud de amparo, registro que no ha sido modificado por el interno a pesar de contar con los medios y la oportunidad para hacerlo.

Por último afirma que los procedimientos y normas contenidas en la Ley 65 de 1993 y la Resolución N° 2047 del 27/12/2014 son de obligatorio cumplimiento, precisando que el Establecimiento Carcelario de Cómbita Mediana Seguridad procedió conforme al reglamento interno y con los requisitos exigidos para el registro de visitas no se está vulnerado derecho alguno al actor. En consecuencia, solicita se declare improcedente la tutela, negándola protección del derecho invocado y en su lugar se absuelva a ese establecimiento penitenciario de los cargos formulados en la demanda.

## **II. CONSIDERACIONES:**

### **1. Problema jurídico:**

Corresponde al Despacho establecer si la entidad accionada ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE ALTA Y MEDIANA SEGURIDAD Y CARCELARIO CON ALTA SEGURIDAD DE CÓMBITA vulneró los derechos fundamentales del interno LUIS HERALDO REYES PALOMINO ante la presunta desatención respecto de la petición presentada el día 15 de noviembre de 2016 relacionada con la actualización en el sistema de los datos de la visitante JANETH BONILLA CALDERÓN para su ingreso al penal previa asignación de cita a través de la plataforma VISITEL.

### **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 éstas 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*"<sup>2</sup>.

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 de sus derechos<sup>3</sup> 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:

*"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).

## **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

---

<sup>2</sup> sentencia T-793 de 2008.

<sup>3</sup> sentencia T-571 de 2008.

petición. En múltiples oportunidades así lo ha sostenido la Corte Constitucional al señalar<sup>4</sup>:

*"En relación con el derecho de petición de las personas reclusas en complejos penitenciarios, esta corporación 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, o 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"<sup>5</sup>.*

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 petición así<sup>6</sup>:

*"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".

**(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.

**(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**

<sup>4</sup> Sentencia T 002 de 2014.

<sup>5</sup> Corte Constitucional sentencia T-1171 de 2001, reiterado en la sentencia T-266 de 2013.

<sup>6</sup> 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<sup>a</sup> de 2010, C-818 de 2011, T-814 de 2012, T-149 de 2013, T-101 de 2014.

**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.

(...) 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. (...)"<sup>7</sup>

Así las cosas, los reclusos mantienen plena facultad sobre el ejercicio del derecho de petición, de tal manera que en los eventos en que las personas privadas de la libertad formulen solicitudes dirigidas a funcionarios del sistema penitenciario o en general a la autoridad carcelaria del INPEC deben obtener respuesta de fondo, clara y oportuna a su requerimiento sin que el goce efectivo del mencionado derecho se vea afectado por los trámites administrativos de las penitenciarías<sup>8</sup>.

<sup>7</sup>. Corte Constitucional, Sentencia C-951 de 2014.

<sup>8</sup> Ver Sentencia T-1074 de 2004.

Frente al plazo con que se cuenta para dar respuesta a una petición, deben observarse los términos previstos en la Ley Estatutaria 1755 de 30 de junio de 2015, que indican que toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción, salvo que se trate de solicitudes de información o consultas elevadas ante las autoridades en relación con las materias a su cargo, que serán resueltas dentro de los diez (10) y treinta (30) días siguientes a su recepción, respectivamente.

La norma precitada también estableció que cuando una autoridad formula una petición de información o de documentos a otra, esta deberá resolverla en un término no mayor de diez (10) días.

**2.3.- 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..."*.<sup>9</sup>(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 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..."*.<sup>10</sup> (Negrilla fuera del texto).

En cuanto al debido proceso en los centros de reclusión la Corte Constitucional ha dicho:

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-034 del 29 de enero de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.  
<sup>10</sup> *Ibidem*.

*"El derecho al debido proceso de los reclusos bien puede considerarse como un derecho intangible, que rige plenamente dentro del establecimiento carcelario...".<sup>11</sup>*

De modo que, las autoridades administrativas tiene el deber de adelantar los trámites, expedir las resoluciones y/o actos dentro del centro de reclusión con sujeción a los fines y presupuestos para los cuales fue instituido el sistema penitenciario colombiano y de conformidad con las competencias establecidas en la Constitución y la Ley para tal efecto. El derecho al debido proceso de los reclusos bien puede considerarse como un derecho intangible, que rige plenamente dentro del establecimiento carcelario.

### **3. CASO CONCRETO:**

En el presente caso, el Despacho observa que el actor presentó derecho de petición el día 15 de noviembre de 2016 (fl.7), ante el Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad de Cóbbita, a través del cual solicitó que la información relativa a la señora JANETH BONILLA CALDERÓN fuera actualizada en el sistema para poder ingresar al penal como visitante, toda vez que no le ha sido posible solicitar cita por la plataforma VISITEL, por cuanto al momento de ingresar al sistema no aparecen vínculos con el interno.

Mediante escrito de fecha 17 de noviembre de 2016 el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Cóbbita - Control de Visitas CIA Santander M/S El Barne, le informó al interno que una vez verificada la base de datos del sistema se encontró un error en los datos de la visitante JANETH BONILLA CALDERÓN, por lo que se procedería a informar la novedad al área de sistemas de Bogotá para que se solucionara dicha situación en el menor tiempo posible (fl. 4), no obstante no se ha emitido pronunciamiento alguno que resuelva de fondo lo solicitado por el interno.

La entidad accionada al contestar la demanda confirmó que la señora EDDY JANETH BONILLA CALDERÓN se encontraba inscrita en la lista de visitantes del interno desde el 08 de abril de 2016 hasta el 01 de enero de 2020, mencionando el vínculo de AMIGA, precisando que dicha visitante tiene la posibilidad de ingresar al establecimiento penitenciario para visita los domingos ya sea solicitando cita vía telefónica a través de VISITEL, en este caso se respetará la hora de ingreso, o sin necesidad de cita previa, evento en el cual podrá ingresar al centro penitenciario de acuerdo al orden de llegada, es decir, respetando el turno de los visitantes con cita. Agrega la entidad demandada que el interno cuenta con la posibilidad de actualizar su lista de visitantes cada tres meses

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-635 de 26 de junio de 2008. M.P. Dr. Mauricio González Cuervo.

debiendo diligenciar formato físico de visitas, inscribiendo un máximo de diez personas en donde debe indicar el parentesco y documento de identificación de cada uno, para seguidamente registrarlos en el sistema SISIPEC WEB.

De acuerdo con los hechos y pruebas aportadas dentro del proceso, advierte el Despacho que si bien se invocó el derecho al debido proceso, los fundamentos fácticos de la solicitud de amparo están orientados a la protección del derecho fundamental de petición, cuya vulneración resultó acreditada en el plenario, habida cuenta que el EPAMSCASCO - Control de Visitas no probó dentro del trámite constitucional que efectivamente se hubiere dado respuesta **íntegra, oportuna y de fondo** al derecho de petición elevado por el interno el día 15 de noviembre de 2016, pues solamente se verificó que la entidad accionada reconoce e informa de **la existencia de un error en los datos de la visitante JANETH BONILLA CALDERÓN –según comunicación de fecha 17 de diciembre de 2016-** y precisa que informaría al Área de Sistemas para que dicho inconveniente se solucionara sin que obre trámite alguno con posterioridad a tal pronunciamiento.

Ahora, al contestar la demanda la accionada tampoco acredita que se hubiere realizado alguna gestión para dar solución al yerro advertido por el Área de Control de Visitas, pues según el escrito de contestación de la demanda, la entidad accionada encauza la petición del interno como una solicitud para "*incluir*" a la señora JANETH BONILLA CALDERÓN en la lista de visitantes; contrario a esto, el demandante en su petición del 15 de noviembre de 2016, solicita **se actualice el sistema** para que **la visitante JANETH BONILLA CALDERÓN ya registrada en la lista de visitas del accionante pueda agendar su visita a través de la plataforma VISITEL** toda vez que al ingresar al sistema no puede gestionar la visita por reportarse un error al no encontrarse vínculo con el interesado.

Así las cosas, como quiera que en la actualidad no han desaparecido las circunstancias fácticas que dieron origen a la vulneración del derecho fundamental de petición del accionante, resulta procedente amparar esta garantía constitucional y consecuentemente se ordenará al Director del Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario con Alta Seguridad de Cómbita que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia proceda a verificar cual es el error existente en los datos de la señora JANETH BONILLA CALDERÓN como visitante del interno LUIS HERALDO REYES PALONIMO y se haga su registro de manera adecuada. De igual forma y cumplido lo anterior, deberá proferir respuesta de fondo, de manera clara y precisa a la petición del actor radicada el 15 de noviembre de 2016, en la cual solicita sea actualizado el sistema

respecto de la visitante JANETH BONILLA CALDERÓN, teniendo en cuenta lo supuestos facticos aclarados en esta providencia.

Finalmente, el Despacho exhortará a la Dirección del Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario de Alta Seguridad de Cómbita para que en lo sucesivo se abstenga de incurrir en actuaciones u omisiones que conlleven la vulneración de las garantías fundamentales de los internos a cargo del penal.

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 del interno LUIS HERALDO REYES PALOMINO, por las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO: ORDENAR** al Director del Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario con Alta Seguridad de Cómbita, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, proceda a **verificar cual es el error existente en los datos de la señora JANETH BONILLA CALDERÓN como visitante del interno LUIS HERALDO REYES PALONIMO y se haga su registro de manera adecuada.**

**TERCERO: ORDENAR** al Director del Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario con Alta Seguridad de Cómbita que dentro de las 48 horas siguientes al cumplimiento del término previsto en el numeral segundo de esta providencia, **proceda a dar respuesta de manera clara, precisa, expresa y de fondo al derecho de petición de fechas 15 de noviembre de 2016**, presentado por el interno LUIS HERALDO REYES PALOMINO, de acuerdo a las motivaciones precedentes.

**CUARTO: EXHORTAR** al Director del Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario con Alta Seguridad de Cómbita para que en lo sucesivo se abstenga de incurrir en actuaciones u omisiones que conlleven la vulneración de las garantías fundamentales de los internos reclusos en el penal.

**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