



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

Tunja, veintisiete (27) de enero de dos mil dieciséis (2016)

**Demandante: Eufemiano Niño Luque**

**Demandado: Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario con Alta Seguridad de Cómbita**

**Radicación : 150013333011201600001-00**

**Acción de Tutela**

Decide el Despacho en primera instancia sobre la acción de tutela instaurada por Eufemiano Niño Luque, contra el Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario con Alta Seguridad de Cómbita.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. Pretensiones**

El señor Eufemiano Niño Luque, solicita se tutelen los derechos fundamentales de petición y debido proceso.

Como consecuencia de lo anterior pide que se ordene al Ente tutelado a dar respuesta de fondo a la petición y que clasifique al actor en la fase de mediana seguridad a que tiene derecho.

### **2. Hechos**

Refiere que a través de derechos de petición de 9, 24 de noviembre, 9 y 22 de diciembre de 2015 solicitó a la Oficina Jurídica la clasificación en fase

de mediana seguridad, sin que a la fecha le hubieran dado respuesta a las mismas.

### **3. Contestación de la tutela**

El Director del Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario con Alta Seguridad de Cóbbita contestó la demanda de tutela en los siguientes términos (fl. 15 s.):

Señala que requirió al responsable de Atención y Tratamiento del Establecimiento Carcelario de Cóbbita, para que informara el trámite dado a las distintas solicitudes del interno, quien manifestó que mediante oficio de fecha 18 de enero de 2016 dio respuesta a los derechos de petición de fechas 9 y 22 de diciembre de 2015 acerca de la solicitud de ser clasificado en fase de mediana seguridad, la cual le fue notificada.

Asegura que con dicha comunicación se le informó al interno que una vez sustanciada la hoja de vida entre la semana del 11 y 15 de enero de 2016 se encontró que cumple con el factor objetivo para ser clasificado en fase de mediana seguridad, pues cumple con la 1/3 parte de la pena; sin embargo, le falta el factor subjetivo, el cual consiste en el estudio y análisis de su personalidad, por lo que fue incluido en el listado de internos con el fin de ser evaluado y clasificado en la fase de tratamiento que corresponda de acuerdo a los conceptos emitidos por el Consejo de Evaluación y Tratamiento.

## **II. CONSIDERACIONES**

Procede el Despacho a adoptar la decisión que en derecho corresponda, previo el análisis de los elementos probatorios allegados de la siguiente manera.

## 1. Problema jurídico

Corresponde al Despacho establecer si al accionante, en su condición de interno del Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario con Alta Seguridad de Cóbbita, se le está negando la posibilidad de avanzar en las fases de tratamiento penitenciario y en consecuencia, se están vulnerando sus derechos fundamentales de petición y al debido proceso.

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

## 2. Del derecho de petición

Señala el accionante que en este caso se vulneró el derecho fundamental al debido proceso, en atención a que no ha tenido respuesta rápida y efectiva de su petición, circunstancia que en criterio del Despacho debe ser atendida bajo la óptica del Derecho fundamental de Petición, el cual comporta un derecho fundamental autónomo y que se encuentra contenido en el artículo 23 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

*“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”.*

Mediante Sentencia T- 439 de 2006, estableció la Corte Constitucional que tanto la administración penitenciaria como la administración de justicia, deben garantizar el derecho de petición de manera plena “... (i) suministrando respuestas oportunas y evitando todo tipo de dilación injustificada, (ii) motivando de manera razonable sus decisiones, (iii) garantizando que las solicitudes que los internos formulen contra otras autoridades sean recibidas por éstas oportunamente...”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

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 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>2</sup>.

En relación con las características esenciales del derecho de petición, ha sido clara y reiterativa la jurisprudencia de la Corte Constitucional, al considerar que el núcleo esencial de este derecho reside en la resolución pronta y oportuna de la situación. Es así como en sentencia T-172 de 2013 la Alta Corporación indicó que:

*“...Esta corporación ha señalado el alcance de ese derecho y ha manifestado que la respuesta a una solicitud debe cumplir los siguientes parámetros: (i) ser pronta y oportuna; (ii) resolver de fondo, de manera clara, precisa y congruente la situación planteada por el interesado; (iii) y, finalmente, tiene que ser puesta en conocimiento del peticionario. El incumplimiento de cualquiera de estos ingredientes conllevará a la vulneración del goce efectivo de la petición, lo que en términos de la jurisprudencia conlleva a una infracción seria al principio democrático. El derecho fundamental de petición propende por la interacción eficaz entre los particulares y las entidades públicas o privadas, obligando a éstas a responder de manera oportuna, suficiente, efectiva y congruente las solicitudes hechas por aquellos. Faltar a alguna de estas características se traduce en la vulneración de esta garantía constitucional.”*

*En suma, el derecho fundamental de petición propende por la interacción eficaz entre los particulares y las entidades públicas o privadas, obligando a éstas a responder de manera oportuna, suficiente, efectiva y congruente las solicitudes hechas por aquellos. Faltar a alguna de estas características se traduce en la vulneración de esta garantía constitucional...”*

Así pues, el derecho de petición previsto en el artículo 23 de la Constitución Política le otorga a los administrados la posibilidad de presentar

---

<sup>2</sup> Ver Sentencia T-1074 de 2004.

peticiones respetuosas y de obtener una respuesta de fondo sobre su solicitud en forma pronta, esto es, en un término no superior a los 15 días contados a partir del momento en que se elevó la solicitud.

La Ley estatutaria 1755 de 2015 "*Por medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye el título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*", promulgada el pasado 30 de junio de 2015, rige la situación jurídica que se analiza aquí, dado que la petición fue elevada en noviembre y diciembre de 2015. La citada ley prevé:

**Artículo 13. Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades.** *Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.*

*Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.*

*El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor cuando se trate de menores en relación a las entidades dedicadas a su protección o formación.*

**Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones.** *Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:*

*1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.*

*2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.*

**Parágrafo.** Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.

De la normatividad y jurisprudencia anterior se establece que el Derecho de petición se consagró como derecho fundamental en el artículo 23 de la Carta Política, para que las personas puedan obtener información de la autoridad en un término general de 15 días.

### **3. Del debido proceso.**

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

*“El derecho al debido proceso de los reclusos bien puede considerarse como un derecho intangible, que rige plenamente dentro del establecimiento carcelario... (Subrayado fuera de texto)*

*“La discrecionalidad que las mismas normas han otorgado a la administración carcelaria para conceder o no determinados beneficios administrativos, según el caso particular, debe responder a los lineamientos y fines del tratamiento penitenciario en cada una de sus fases. En ningún caso, tal facultad puede ser entendida como una autorización abierta para extender, ampliar o agregar requisitos a determinados beneficios administrativos previa y claramente definidos por el legislador, pues bajo ninguna circunstancia le corresponde a una entidad administrativa asumir potestades legislativas en materia penitenciaria”.<sup>3</sup>(Negrilla fuera de texto)*

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.

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-635 de 26 de junio de 2008. M.P. Dr. Mauricio González Cuervo.

#### 4. De la clasificación de internos y del tratamiento penitenciario.

La Ley 65 de 1993, prevé disposición normativa sobre la clasificación de internos así:

*“ARTÍCULO 63. CLASIFICACIÓN DE INTERNOS. Los internos en los centros de reclusión, serán separados por categorías, atendiendo a su sexo, edad naturaleza del hecho punible, personalidad, antecedentes y condiciones de salud física y mental. Los detenidos estarán separados de los condenados, de acuerdo a su fase de tratamiento; los hombres de las mujeres, los primarios de los reincidentes, los jóvenes de los adultos, los enfermos de los que puedan someterse al régimen normal.*

*“La clasificación de los internos por categorías, se hará por las mismas juntas de distribución de patios y asignación de celdas y para estos efectos se considerarán no solo las pautas aquí expresadas, sino la personalidad del sujeto, sus antecedentes y conducta”.*

Señala la norma transcrita que para la clasificación de los internos no solamente se tendrá en cuenta la fase de tratamiento, sino la personalidad, antecedentes y conducta del sujeto.

La Corte Constitucional ha manifestado sobre el tema de clasificación de los internos:

*“La jurisprudencia ha señalado que toda persona tiene derecho a ser privado de su libertad en un patio y una celda acordes a sus condiciones personales, que garanticen su vida, su integridad personal y su proceso de resocialización, de acuerdo con lo dispuesto por Constitución y la ley. Para la Corte, la asignación de los internos a un determinado patio o celda “(...) se encuentra relacionado, por una parte, con el carácter resocializador de la pena y el orden y disciplina que deben prevalecer en las cárceles y, de otro lado, con la protección de los derechos fundamentales de los propios internos (...)”, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 63 de la Ley 65 de 1993. Según esta norma, ‘los internos en los centros de reclusión, serán separados por categorías’. La jurisprudencia ha considerado, que la acción de tutela es el mecanismo de defensa idóneo para que un interno reclame el cumplimiento de las condiciones mínimas de seguridad que impidan que su vida y su integridad personal estén en riesgo.”<sup>4</sup>(Negrilla fuera de texto)*

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional. T-322 de 4 de mayo de 2007. M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa

Por su parte, la misma norma en sus artículos 142 a 150 regula lo que tiene que ver con el tratamiento penitenciario, indicando que su objetivo 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.

Frente a la potestad de regular lo que tiene que ver con la clasificación de los internos en cada fase del centro de reclusión, la Corte Constitucional mediante Sentencia T-635 de 2008<sup>5</sup>, señaló:

*“...No puede soslayar la Corte que si bien la ley establece que las diferentes fases responden a las guías científicas expedidas por el INPEC, no puede olvidarse como lo ha señalado esta Corporación que no obstante las autoridades administrativas cuentan con un margen de discrecionalidad para ejecutar el tratamiento penitenciario dependiendo de las circunstancias particulares de cada penal y de cada recluso, “tal facultad está sujeta a los fines y objetivos para los que fue instituido el régimen penitenciario y a los requisitos que la ley consagra para el otorgamiento de los distintos beneficios en cada una de sus fases. Lo anterior, no es otra cosa que el respeto por la vigencia del principio de legalidad en todas las actuaciones administrativas internas de los penales”, de ahí que “...el desarrollo y definición de los parámetros normativos que regulan el tratamiento penitenciario y en general lo relativo a la ejecución de la sanción penal, **son aspectos que corresponden exclusivamente al legislador y que por su taxatividad, exigen una interpretación restrictiva...**”*

En la misma Ley se establece que dicho tratamiento será realizado por un Consejo de Evaluación y Tratamiento –CET- a través de grupos interdisciplinarios integrados por profesionales en diferentes áreas, y determinará los condenados que requieran tratamiento penitenciario después de la primera fase el que se regirá por las guías científicas expedidas por el INPEC y las determinaciones adoptadas en cada consejo de evaluación.

Por su parte, la Resolución 7302 de 2005 por medio de la cual se expiden pautas para la atención integral y el Tratamiento Penitenciario, señala en el artículo 10 que el CET tendrá a su cargo la clasificación de los

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional. T-635 de 26 de junio de 2008. M.P. Dr. Mauricio González Cuervo

internos en la fase de tratamiento penitenciario correspondiente, para lo cual deberá tener en cuenta factores objetivos y subjetivos a fin de categorizarlos en el penal; igualmente, se indica en el artículo 11 que dicho órgano realizara seguimiento y cambio de la fase de tratamiento, que respecto de la primera realizara una valoración permanente al proceso de tratamiento del interno como mínimo cada (6) seis meses y en cuanto a la segunda efectuara también un seguimiento al plan de tratamiento establecido para y con el interno y emitirá un concepto integral que deberá cumplir con lo siguiente:

*“Artículo 12. Concepto integral del Consejo de Evaluación y Tratamiento. Es el informe consignado en un registro de calidad, emitido por el CET para la clasificación y cambio de fase de tratamiento. Se debe construir de manera integral y concertada por los integrantes del CET previa entrevista con el interno, teniendo como insumo la observación, diagnóstico, clasificación, evaluación y los seguimientos realizados en cada una de las disciplinas que intervienen en el proceso de Tratamiento Penitenciario en donde al interno(a) se le informará de las observaciones y se le motivará para el inicio o continuación del proceso de Tratamiento Penitenciario, según sea el caso.” (Negrilla fuera del texto).*

#### **4. Caso concreto**

Se encuentra acreditado que el accionante fue clasificado en fase de alta seguridad mediante acta No. 150-001-2015 de 27 de febrero de 2015 (fl. 28), se probó que el interno radicó cuatro derechos de petición ante la Oficina Jurídica del Establecimiento Penitenciario de fechas 9, 24 de noviembre, 9 y 24 de diciembre de 2015 (fl. 5-8) en los que solicitaba ser clasificado en fase de mediana seguridad por tener cumplidos los requisitos para ello, sin que a la fecha de presentación de la acción se haya recibido respuesta a la solicitud.

Del análisis integral de las pruebas documentales obrantes en el expediente encuentra el Despacho que en efecto, la Entidad demandada manifestó que a través del oficio de fecha 18 de enero de 2016, dio respuesta a las peticiones en lo correspondiente a la solicitud de clasificación de fase de tratamiento, el cual fue allegado con la contestación de la acción de tutela y fue notificado al actor en esa misma fecha (fl. 23). Señala la respuesta:

*“... me permito informarle que usted se encuentra en proceso de clasificación, en la semana comprendida entre el 11 y 15 de enero del presente año el abogado llega la sustanciación de su hoja de vida donde registra que cumple el factor objetivo para la fase solicitada, acto seguido se procede con la evaluación de la parte subjetiva, de acuerdo con la Resolución 7302 de 2005 (...) los requisitos a evaluar son los siguientes (...) Si usted cumple con alguno de los criterios inmediatamente anterior mencionados NO podrá ser clasificado en la fase requerida.”*

Sin embargo, se encuentra que el contenido del oficio emitido por la Entidad no satisface el objeto de las peticiones formuladas por el actor, relacionadas con la clasificación en fase de tratamiento; toda vez que se observa que la respuesta no fue completa ni decidió de fondo lo pedido, como quiera que la Entidad se limitó a señalar que cumplía con el factor objetivo y que respecto al subjetivo debía emitirse un concepto del Consejo de Evaluación y Tratamiento del establecimiento penitenciario, por lo que lo habían incluido en el listado de internos, máxime cuando la Corte Constitucional ha reiterado que *“No basta con que se ofrezca una respuesta a la petición del interno sino que, además, es necesario que se expongan las razones que la autoridad contempló para decidir en el sentido que efectivamente lo hizo, de manera que el recluso pueda conocerlas y, eventualmente, controvertirlas”*<sup>6</sup>; por lo que dicha respuesta en lugar de agilizar el trámite lo que hace es generar mayor incertidumbre y permitir que se dilate administrativamente cuándo su caso será analizado por el CET, en razón a que no se determinó en qué fecha dicho Consejo emitirá el referido concepto.

Adicionalmente, cabe precisar que el Consejo de Evaluación y Tratamiento una vez el interno fue clasificado en la fase de alta seguridad el 27 de febrero de 2015 (fl. 28) debió realizar seguimiento al proceso de tratamiento del interno como mínimo cada 6 meses, como lo prevé el artículo 11 de Resolución 7302 de 2005, por lo que considera el Despacho que dicha demora injustificada sumada a que no se resolvió de fondo, de forma completa y precisa la petición implica una vulneración no solo al derecho fundamental de petición sino al fin resocializador de la pena; por lo que es del caso acceder al amparo solicitado, sin antes señalar que como quiera que la labor de clasificación de los internos en la fase de tratamiento

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional T-479 de fecha 16 de junio de 2010. M.P.: Dr. Juan Carlos Henao Pérez.

correspondiente, implica un estudio minucioso, el Despacho concederá un término superior al de 48 horas para que se cumpla el fallo.

Frente al debido proceso cabe señalar que no se encuentra probada la violación a dicho derecho, en razón a que la Entidad accionada acreditó que estaba adelantado las gestiones necesarias para someter el caso del interno a consideración del Consejo de Evaluación y Tratamiento para que conceptúe y lleve a cabo el procedimiento establecido en la ley a fin de determinar en qué fase debe ser ubicado el interno; por consiguiente, no puede el Juez de Tutela en esta instancia decidir sobre la fase en la que debe ubicarse el interno 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, el Despacho negará las pretensiones respecto al derecho al debido proceso y accederá a la tutela efectiva al derecho de petición; en consecuencia, ordenará al Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad y Carcelario con Alta Seguridad de Cómbita que por intermedio del Consejo de Evaluación y Tratamiento, en el término de **cinco (5) días** proceda a dar respuesta completa y fondo a las solicitudes presentadas el 9, 24 de noviembre, 9 y 24 de diciembre de 2015, esto es, lleve acabo el análisis del proceso de tratamiento del interno y emita concepto integral sobre la solicitud de cambio de fase de tratamiento penitenciario, de conformidad con lo previsto en el artículo 12 de la Resolución 7302 de 2005, proceda a notificar personalmente al interno y allegue los soportes correspondientes para efectos de acreditar el cumplimiento del fallo.

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 señor interno Eufemiano Niño Luque, por las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO: ORDENAR** al ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE ALTA Y MEDIANA SEGURIDAD Y CARCELARIO CON ALTA SEGURIDAD DE CÓMBITA que por intermedio del CONSEJO DE EVALUACIÓN Y TRATAMIENTO, en el término de **cinco (5) días** proceda a dar respuesta completa y fondo a las solicitudes presentadas el 9, 24 de noviembre, 9 y 24 de diciembre de 2015, esto es, lleve acabo el análisis del proceso de tratamiento del interno y emita concepto integral sobre la solicitud de cambio de fase de tratamiento penitenciario, de conformidad con lo previsto en el artículo 12 de la Resolución 7302 de 2005, proceda a notificar personalmente al interno y allegue los soportes correspondientes para efectos de acreditar el cumplimiento del fallo.

**TERCERO: NIÉGASE** el amparo del derecho fundamental al debido proceso, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

**CUARTO: NOTIFÍQUESE Personalmente**, por el medio más expedito, vía fax, telefónico o cualquiera otro idóneo a través del Centro de Servicios de los Juzgados Administrativos de Tunja al actor Eufemiano Niño Luque.

**QUINTO: NOTIFÍQUESE** la presente decisión en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991 a la Entidad demandada.

**SEXTO:** El presente fallo podrá ser impugnado, que de interponerse legítima y oportunamente se surtirá ante el honorable Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá.

**SÉPTIMO:** 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.**

  
**PATRICIA SALAMANCA GALLO**

Juez