

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**JUZGADO OCTAVO DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DEL DISTRITO JUDICIAL DE  
BOGOTÁ D.C.**

**ACCIÓN DE TUTELA**

**RADICADO: 11001-41-05-008-2022-00176-00**

**ACCIONANTE: BRANDON ANDRÉS ÁVILA TOVAR**

**ACCIONADO: COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO METROPOLITANO DE  
BOGOTÁ - COMEB LA PICOTA**

**VINCULADO: INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC**

**SENTENCIA**

En Bogotá D.C. a los veintiocho (28) días del mes de marzo del año dos mil veintidós (2022), procede este Despacho judicial a decidir la Acción de Tutela impetrada por el señor **BRANDON ANDRÉS ÁVILA TOVAR**, quien pretende el amparo de los derechos fundamentales de petición y debido proceso, presuntamente vulnerados por el **COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO METROPOLITANO DE BOGOTÁ - COMEB LA PICOTA**.

**RESEÑA FÁCTICA**

Afirma el accionante que el 15 de febrero de 2022, mediante radicado No. 6054, solicitó a la Oficina Jurídica del **COMEB LA PICOTA** remitir al Juzgado 24 de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad los documentos correspondientes a la cartilla biográfica, certificado de cálculos y conducta actualizados, con fines de estudio de redención de pena.

Que no ha recibido ninguna respuesta por parte del Centro Penitenciario, lo cual vulnera los derechos que le asisten como persona privada de la libertad.

**CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN DE TUTELA**

**COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO METROPOLITANO DE BOGOTÁ - COMEB  
LA PICOTA S.A.S.:**

A pesar de haber sido notificada de la acción de tutela a los emails de notificación judicial: [juridicaeron.epcpicota@inpec.gov.co](mailto:juridicaeron.epcpicota@inpec.gov.co), [consultoriojuridico.epcpicota@inpec.gov.co](mailto:consultoriojuridico.epcpicota@inpec.gov.co), [juridica.epcpicota@inpec.gov.co](mailto:juridica.epcpicota@inpec.gov.co), [direccion.epcpicota@inpec.gov.co](mailto:direccion.epcpicota@inpec.gov.co) y [jurídica.epcpicota@inpec.gov.co](mailto:jurídica.epcpicota@inpec.gov.co), y haber comprobado su entrega el día 15 de marzo de 2022, la accionada guardó silencio.

### **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC:**

La vinculada allegó contestación el 15 de marzo de 2022, en la que manifiesta que, según lo dicho por el accionante, la petición de envío de documentos fue presentada ante el COMEB BOGOTÁ, por lo que Dirección General del INPEC no ha tenido conocimiento.

Que, el deber legal de dar respuesta a la petición recae el COMEB BOGOTÁ y no sobre la Dirección General del INPEC.

Que el INPEC en su organigrama está compuesto por 6 Regionales y 135 Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios, y todos estos tienen definidas sus competencias funcionales.

Que conforme al artículo 30 del Decreto 4151 de 2011, corresponde a los Establecimientos de Reclusión: *“13. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia”*.

Que conforme a los numerales 7º y 8º de la Resolución No. 501 de 2005, corresponde a la Oficina Jurídica de los Establecimientos de Reclusión tramitar a solicitud del interno, y dentro del término legal, los beneficios administrativos y las remisiones a los despachos judiciales, centros médicos y hospitalarios, que de acuerdo con la ley requiera el recluso.

Que, la Dirección General del INPEC procedió a requerir al Establecimiento Penitenciario accionado, a fin de que informara lo relacionado con la petición.

De acuerdo con lo expuesto, solicita negar el amparo en lo que respecta a la Dirección General del INPEC, toda vez que no existe conducta alguna de su parte que evidencie la vulneración o puesta en peligro de los derechos fundamentales del accionante.

### **CONSIDERACIONES**

#### **PROBLEMA JURÍDICO**

Con fundamento en los antecedentes expuestos, el Despacho se plantea el siguiente problema jurídico: ¿El **COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO METROPOLITANO DE BOGOTÁ - COMEB LA PICOTA** ha vulnerado los derechos fundamentales de petición y debido proceso del señor **BRANDON ANDRÉS ÁVILA TOVAR**, al no resolver la petición presentada el 15 de febrero de 2022?

### MARCO NORMATIVO

Conforme el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un instrumento judicial de carácter constitucional, subsidiario, residual y autónomo, dirigido a facilitar y permitir el control de los actos u omisiones de todas las autoridades públicas y excepcionalmente de los particulares cuando éstos vulneren derechos fundamentales.

Esta acción constitucional puede ser interpuesta por cualquier persona a fin de obtener la pronta y efectiva defensa de los derechos fundamentales cuando ello resulte urgente para evitar un perjuicio irremediable, o cuando no exista otro medio de defensa judicial.

### DERECHO DE PETICIÓN

El artículo 23 de la Constitución Política consagra el derecho que tienen todas las personas a presentar peticiones respetuosas por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución.

En desarrollo del Texto Superior, fue expedida la Ley 1755 de 2015 *"Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"*, una norma de carácter estatutario, que establece la regulación integral de ese derecho fundamental.

La Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia<sup>1</sup>, ha señalado que el contenido esencial de este derecho comprende:

- (i) La posibilidad efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas;
- (ii) La respuesta oportuna, esto es, dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico, con independencia de que su sentido sea positivo o negativo;

---

<sup>1</sup> Sentencia T-251 de 2008. Citada en las Sentencias T-487 de 2017 y T-077 de 2018.

(iii) Una respuesta de fondo o contestación material, lo que implica una obligación de la autoridad a que entre en la materia propia de la solicitud, según el ámbito de su competencia, desarrollando de manera completa todos los asuntos planteados y excluyendo fórmulas evasivas o elusivas.

Asimismo, la Corte Constitucional<sup>2</sup> ha señalado que el ejercicio del derecho de petición en Colombia está regido por las siguientes reglas y elementos de aplicación:

*"1) El de petición es un derecho fundamental y resulta determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa.*

*2) Mediante el derecho de petición se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos de acceso a la información, la libertad de expresión y la participación política.*

*3) La respuesta debe satisfacer cuando menos tres requisitos básicos: (i) debe ser **oportuna**, es decir, debe ser dada dentro de los términos que establezca la ley; (ii) la respuesta debe **resolver de fondo** el asunto solicitado. Además de ello, debe ser **clara, precisa y congruente** con lo solicitado; y (iii) debe ser **puesta en conocimiento** del peticionario.*

*4) La respuesta no implica necesariamente la aceptación de lo solicitado, ni se concreta necesariamente en una respuesta escrita.*

*5) El derecho de petición fue inicialmente dispuesto para las actuaciones ante las autoridades públicas, pero la Constitución de 1991 lo extendió a las organizaciones privadas y en general, a los particulares.*

*6) Durante la vigencia del Decreto 01 de 1984 el término para resolver las peticiones formuladas fue el señalado por el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo, que señalaba un término de quince (15) días para resolver, y en los casos en que no pudiese darse la respuesta en ese lapso, entonces la autoridad pública debía explicar los motivos de la imposibilidad, señalando además el término en el que sería dada la contestación.*

*7) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. En sentido concurrente, el silencio administrativo es prueba de la violación del derecho de petición.*

*8) La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea el derecho de petición no la exonera del deber de responder.*

*9) La presentación de una petición hace surgir en la entidad, la obligación de notificar la respuesta al interesado".*

---

<sup>2</sup> Sentencias T-296 de 1997, T-150 de 1998, SU-166 de 1999, T- 219 de 2001, T-249 de 2001 T-1009 de 2001, T-1160 A de 2001, T-1089 de 2001, SU-975 de 2003, T-455 de 2014.

Así entonces, la efectividad y el respeto por el derecho de petición, se encuentran subordinados a que la autoridad o el particular, según se trate, emitan una respuesta de fondo, clara, congruente, oportuna y con una notificación eficaz.

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha establecido que el derecho de petición supone un resultado que se manifiesta en la obtención de la pronta resolución de la petición. Sin embargo, se debe aclarar, que el derecho de petición no implica una prerrogativa en virtud de la cual, el agente que recibe la petición se vea obligado a definir favorablemente las pretensiones del solicitante, razón por la cual no se debe entender conculcado este derecho cuando la autoridad responde oportunamente al peticionario, aunque la respuesta sea negativa<sup>3</sup>.

En síntesis, la garantía real al derecho de petición radica en cabeza de la administración o del particular una responsabilidad especial, sujeta a cada uno de los elementos que informan su núcleo esencial. La obligación no cesa con la simple resolución del derecho de petición elevado por un ciudadano, es necesario además que dicha solución remedie sin confusiones el fondo del asunto; que esté dotada de claridad y congruencia entre lo pedido y lo resuelto; e igualmente, que su oportuna respuesta se ponga en conocimiento del solicitante, sin que pueda tenerse como real, una contestación falta de constancia y que sólo sea conocida por la persona o entidad de quien se solicita la información.

Es importante señalar, que el artículo 5° del Decreto 491 de 2020, amplió los términos para resolver los derechos de petición, pasando de 15 a 30 días hábiles mientras dure el Estado de Emergencia Sanitaria. La norma en comento dispuso lo siguiente:

***“Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:***

*Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.*

*Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:*

*(i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.*

---

3 Sentencia T-146 de 2012.

*(ii) 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 y cinco (35) días siguientes a su recepción.*

*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 el presente artículo 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 en este artículo.*

*En los demás aspectos se aplicará lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011.*

*Parágrafo. La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales."*

La Corte Constitucional se pronunció sobre la exequibilidad de esta norma en la Sentencia C-242 de 2020, declarándola exequible de forma condicionada, bajo el entendido de que la ampliación de términos para solucionar las peticiones no solo es aplicable a las autoridades públicas, sino que también se hace extensible a los particulares.

Finamente, atendiendo a las particularidades de este caso, cabe resaltar que en torno al alcance del derecho de petición como derecho fundamental de las personas privadas de la libertad, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

*"El derecho de petición es uno de aquellos derechos fundamentales que los reclusos ostentan en forma plena, vale decir, que no está sometido a ningún tipo de limitación o restricción en razón de la situación de privación de la libertad a que se encuentran sometidas estas personas. Lo anterior se deriva de la naturaleza misma de la relación de especial sujeción que vincula al interno a la administración carcelaria. La única razón que justificaría una eventual limitación del derecho fundamental de petición de un recluso consistiría en que el titular del mencionado derecho abusara de éste en detrimento de los derechos fundamentales de otras personas. El derecho de petición de los reclusos no comporta la obligación de las autoridades carcelarias de dar respuesta positiva a las solicitudes que aquellos eleven, ni de realizar las gestiones que se les soliciten. Los deberes de estas autoridades, en punto al derecho fundamental de petición, consisten en adoptar todas aquellas medidas necesarias para que los internos reciban una respuesta completa y oportuna a sus peticiones. Las autoridades penitenciarias están en la obligación de motivar, en forma razonable, las decisiones que adoptan frente a las peticiones que un recluso ha elevado. 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>4</sup>

---

4 Sentencias T-705 de 1996, T-163 de 2012 y T-414 de 2020.

Conforme a ello, en la sentencia T-414 de 2020, el Alto Tribunal resaltó: “(...) *el Estado, representado por las autoridades penitenciarias y carcelarias, debe garantizar la protección del derecho fundamental de petición de los internos de manera que (i) respondan oportunamente las solicitudes que les presentan, (ii) motiven razonablemente las decisiones y (iii) garanticen que las peticiones “que los internos formulen contra otras autoridades sean recibidas por éstas oportunamente”*<sup>5</sup>.

### CASO CONCRETO

Partiendo de las consideraciones expuestas y de la documental allegada, observa el Despacho que el señor **BRANDON ANDRÉS ÁVILA TOVAR** presentó una petición ante la Oficina de Jurídica del **COMEB LA PICOTA** el día 15 de febrero de 2022, bajo el radicado No. 6054, en la que pidió *“el envío de la documentación necesaria para la redención de pena de los meses abril – diciembre de 2021 para domiciliaria, al Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad Número 24 de la ciudad de Bogotá, número de proceso 2019 02709”*<sup>6</sup>.

De conformidad con el artículo 30 del Decreto 4151 de 2011<sup>7</sup>, es función de los Establecimientos de Reclusión, entre otras, *“13. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia”*. Y, en virtud de lo dispuesto en los numerales 7 y 8 del artículo 5°, del acápite *“Jurídica”* de la Resolución No. 0501 del 04 de febrero de 2005<sup>8</sup>, son funciones de la Oficina Jurídica de los Establecimientos de Reclusión del INPEC:

*“7. Tramitar a solicitud del interno dentro del término legal, los beneficios administrativos de conformidad con los requisitos legales exigidos para tal fin.*

*8. Tramitar remisiones a despachos judiciales, centros médicos u hospitalarios, que de acuerdo con la ley y los reglamentos requiera el personal recluso.”*

El **COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO METROPOLITANO DE BOGOTÁ - COMEB LA PICOTA**, pese a haber sido debidamente notificado, guardó silencio lo que, en principio, haría presumir ciertos los hechos de la acción de tutela, relacionados con la falta de respuesta a la petición, de conformidad con el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991.

Sin embargo, al revisar la fecha en que fue radicado el derecho de petición y la fecha de interposición de la acción de tutela, encuentra el Despacho que el amparo no está llamado a prosperar por las siguientes razones:

---

<sup>5</sup> Sentencia T-439 de 2006

<sup>6</sup> Página 4 del archivo pdf “001. AcciónTutela”

<sup>7</sup> *“Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, y se dictan otras disposiciones.”*

<sup>8</sup> *“Por la cual se actualiza la Organización Interna de los Establecimientos de Reclusión del INPEC”*

El artículo 5 del **Decreto 491 de 2020**, amplió los términos para resolver los derechos de petición, pasando de 15 a 30 días hábiles mientras dure el Estado de Emergencia Sanitaria. Dicho artículo dispuso lo siguiente:

*“Artículo 5. **Ampliación de términos para atender las peticiones.** Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así: **Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción**”. (Subrayado por fuera del texto original)*

A su turno, el artículo 1 de la Resolución No. 304 del 23 de febrero de 2022, dispuso *“Prorrogar hasta el 30 de abril de 2022 la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, declarada mediante la Resolución 385 de 2020 y prorrogada por las Resoluciones 844, 1462, 2230 de 2020, y 222, 738, 1315 y 1913 de 2021”*; de manera que, a la fecha, el artículo 5° del Decreto 491 de 2020 continúa vigente.

Valga señalar, que no existe una norma especial que contemple un término distinto para tramitar la petición del accionante, de enviar una documentación al Juzgado 24 de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá para el estudio de redención de pena para prisión domiciliaria.

En ese orden, se advierte que, al contabilizar los 30 días hábiles que tiene el **COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO METROPOLITANO DE BOGOTÁ - COMEB LA PICOTA** para resolver la petición presentada por el señor **BRANDON ANDRÉS ÁVILA TOVAR** el 15 de febrero de 2022, la respuesta deberá ser brindada el 30 de marzo de 2022.

No obstante, y de acuerdo con el Acta de Reparto, la presente acción de tutela fue radicada el 10 de marzo de 2022<sup>9</sup>, es decir, cuando apenas habían transcurrido 17 días hábiles siguientes a la recepción del derecho de petición. Ello quiere decir, que la acción de tutela se interpuso con anterioridad al vencimiento del término que tenía la entidad accionada para dar respuesta al derecho de petición.

Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia T-1097 de 2003 señaló:

*“No queda duda que la solicitud de amparo constitucional presentada por el accionante a través de su apoderado judicial, **resulta infundada puesto que para la fecha de interposición de la acción de tutela no había transcurrido el término legal otorgado para resolver la petición** de reconocimiento de la pensión gracia, de lo cual se infiere la inexistencia de amenaza o violación al derecho fundamental de petición.*

---

<sup>9</sup> Archivo pdf “002. ActaRepartoJuz01LabCto”

*Adicionalmente, debe recordarse que la acción de tutela es un mecanismo constitucional de carácter excepcional y por lo mismo no debe acudir a él sino cuando existan razones serias que permitan concluir la existencia de amenaza o violación a los derechos constitucionales fundamentales, y no como ocurrió en el presente en el que el apoderado judicial, sin mayor fundamento, acudió al juez de tutela para restablecer un derecho cuya amenaza ni siquiera se había configurado con lo cual se soslaya uno de los deberes constitucionales de la persona y de ciudadano que es el de colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia, y cuya observancia es más exigente para los profesionales del derecho en razón a su formación jurídica”.*

Adicionalmente, en la Sentencia T-1107 de 2004 manifestó:

*“Una vez analizados los hechos y las pruebas obrantes en el proceso, esta Sala de Revisión concluye que **la protección del derecho fundamental de petición invocado por la demandante no debe ser concedida, toda vez que no se evidencia una vulneración del mismo por parte de Coomeva EPS. Ello en razón a que el término otorgado a la entidad accionada para dar respuesta a la solicitud presentada por la señora Mercedes Rosa Ospina Florez, aún no se había vencido al momento de la presentación de la acción de tutela objeto de revisión.**”*

Así mismo es menester aclarar que, según la jurisprudencia constitucional, el derecho de petición tiene una doble finalidad: por un lado, permite que los interesados eleven peticiones a las autoridades y, por otro, garantiza una respuesta oportuna, eficaz, de fondo y congruente con lo solicitado. Dentro de sus garantías se encuentra la pronta resolución, lo que significa que la respuesta debe emitirse y notificarse dentro del término legalmente establecido para ello, y solo la ausencia de respuesta en dicho término vulnera el derecho de petición, situación que no ocurren en este caso.

En ese orden de ideas, al momento de interponerse la presente acción de tutela, e incluso al momento de decidirse, el término para responder la petición aún no ha fenecido, por lo que es dable concluir que el **COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO METROPOLITANO DE BOGOTÁ - COMEB LA PICOTA** no ha vulnerado el derecho fundamental de petición del señor **BRANDON ANDRÉS ÁVILA TOVAR**, lo que conduce a negar el amparo solicitado.

Aunado a ello, se resalta que, como el accionado se encuentra dentro del término legal para dar resolución a la petición de remisión de documentos elevada por el accionante, no puede tampoco predicarse por parte del **COMEB LA PICOTA** una vulneración al derecho fundamental del debido proceso, pues, a la fecha, no ha desconocido ningún término que afecte el estudio de la redención de pena que busca el actor, análisis que, en todo caso, recae única y exclusivamente en el Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, conforme a la Ley 65 de 1993 *“Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario”*.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO OCTAVO DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley:

**RESUELVE**

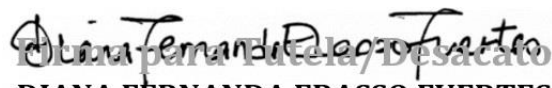
**PRIMERO: NEGAR** el amparo de los derechos fundamentales de petición y debido proceso, invocados por el señor **BRANDON ANDRÉS ÁVILA TOVAR** en contra del **COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO METROPOLITANO DE BOGOTÁ - COMEB LA PICOTA** y donde fue vinculado el **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC**, por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO:** Notifíquese a las partes por el medio más eficaz y expedito, advirtiéndoles que cuentan con el término de tres (3) días hábiles para impugnar esta providencia, contados a partir del día siguiente de su notificación.

Por motivos de salud pública, y en acatamiento de las medidas adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura para evitar la propagación del coronavirus COVID-19, la impugnación deberá ser remitida al email: [j08lpcbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:j08lpcbta@cendoj.ramajudicial.gov.co)

**TERCERO:** En caso que la presente sentencia no sea impugnada, por Secretaría remítase el expediente a la Corte Constitucional para que surta el trámite eventual de revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
DIANA FERNANDA ERASSO FUERTES  
JUEZ