



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

Tunja, ocho (8) de febrero de dos mil dieciséis (2016)

**Demandante: Diego Armando Merchancano Jiménez**  
**Demandado : Establecimiento Penitenciario y Carcelario de**  
**Alta y Mediana Seguridad de Cómbita-Oficina 72 horas**  
**Radicación : 150013333011-2016-00007-00**  
**Controversia: Acción de tutela**

Decide el Despacho en primera instancia sobre la acción de tutela instaurada por el señor Diego Armando Merchancano Jiménez, en contra del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta Seguridad de Cómbita-Oficina de 72 horas.

## I. ANTECEDENTES

### 1. Pretensiones

El señor Diego Armando Merchancano Jiménez, solicita que se tutelen los derechos fundamentales petición y al debido proceso.

Como consecuencia de lo anterior solicita que se ordene al Ente tutelado conceder el beneficio de 72 horas al que considera tiene derecho.

### 2. Hechos

Refiere el demandante que por medio de providencia de 19 de septiembre de 2013, el Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Facatativá le concedió el beneficio administrativo de permiso por 72 horas, el cual ha utilizado a la fecha diecinueve veces sin presentar incumplimiento a lo pactado.

El 4 de enero de 2016, fue trasladado al Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta Seguridad de Cómbita.

El 8 de enero de 2016 presentó petición a la Oficina de 72 horas del Establecimiento Penitenciario solicitando el referido permiso, obteniendo respuesta negativa lo cual afecta su proceso de resocialización y el bienestar de su familia.

Se están vulnerando sus derechos al no reconocer un derecho que fue otorgado por el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad.

### **3. Fundamentos de derecho**

Afirma que la acción es procedente en atención al artículo 86 de la Constitución Política y demás normas concordantes, con el fin de que sean protegidos sus derechos fundamentales vulnerados.

### **4. Contestación de la tutela**

La entidad accionada, Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad de Cómbita, fue notificada de manera personal por medio de su Director el día 29 de enero de 2016 (f. 13), quien allegó respuesta (f.14 s.), manifestando que el interno ingresó al Establecimiento el 4 de enero de 2016, procedente del Penal de Chocontá y elevó petición el 6 de enero de este año solicitando la realización de los trámites para reactivar su salida a disfrutar del beneficio administrativo de permiso de 72 horas.

Indicó que mediante memorando No. 0300 de 13 de enero de 2016, se solicitó al Establecimiento Carcelario de Chocontá que allegase la certificación disciplinaria de no fugas o tentativas de fuga del interno, la certificación global de conducta e informase si en la actualidad cursan investigaciones contra el mismo.

Señaló que por medio de Oficio No. 0303 de 13 de enero de 2016, solicitó al Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Zipaquirá, información sobre la vigencia del beneficio administrativo, por lo cual en la actualidad se encuentra a la espera de la referida información para programar la salida del interno.

Mediante Notificación de 13 de enero del año en curso se le informó al interno de los anteriores trámites y de forma verbal se le indicó que con fundamento en los mismos debía esperar para poder continuar con el beneficio administrativo.

Finalmente señala que el amparo constitucional del derecho fundamental de petición no solo implica que la respuesta dada a la solicitud se haya efectuado dentro del término legal previsto para el efecto, sino también que dicha respuesta sea suficiente, efectiva y congruente, sin que ello implique la contestación favorable a las pretensiones formuladas. Así pues, considera que no se está vulnerando derecho alguno al accionante por parte del Establecimiento.

## 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 demandante, en su condición de interno del Establecimiento Penitenciario de Alta y Mediana Seguridad de Cómbita, se le está negando la posibilidad de iniciar el trámite para disfrutar del beneficio administrativo de permiso hasta por 72 horas y en consecuencia, se están vulnerando sus derechos fundamentales de petición y debido proceso.

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

### 2. Del derecho de petición

El Derecho de petición se consagró en el artículo 23 de la Carta Política para que las personas puedan obtener información de la autoridad o documentos que se encuentran también bajo el marco de este derecho y a obtener pronta resolución de fondo sobre el asunto pedido.

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>.*

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 penitenciarias<sup>2</sup>.

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.

Así mismo, se resalta que si no fuera posible resolver la petición, **excepcionalmente**, deberá informarse esta circunstancia al interesado en el término señalado por la Ley, expresando los motivos de la demora y fijando un plazo razonable en que se dará respuesta, el cual no podrá exceder del doble inicialmente previsto.

### **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*

---

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

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

*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.

#### **4. Del permiso hasta por 72 horas**

Es claro que el objetivo del tratamiento penitenciario consiste en preparar al condenado, mediante su resocialización para la vida en libertad. En tal sentido, el artículo 144 de la Ley 65 de 1993 dispuso un proceso constituido por varias fases en las cuales avanza la persona condenada, para ir pasando a condiciones menos rigurosas, con el cumplimiento de ciertos requisitos que deben ser evaluados por un consejo de evaluación y tratamiento.

Así pues, dentro de las fases de tratamiento encontramos la de mediana seguridad que comprende un período semiabierto en el que el interno puede gozar de ciertos beneficios administrativos como lo es el permiso hasta por 72 horas para salir de la prisión.

El artículo 147 *ibídem* determina cuáles son los requisitos que deben cumplirse para acceder a este beneficio, así:

*“ARTICULO 147. PERMISO HASTA DE SETENTA Y DOS HORAS. La Dirección del Instituto Penitenciario y Carcelario podrá conceder permisos con la regularidad que se establecerá al respecto, hasta de setenta y dos horas, para salir del establecimiento, sin vigilancia, a los condenados que reúnan los siguientes requisitos:*

- 1. Estar en la fase de mediana seguridad.*
- 2. Haber descontado una tercera parte de la pena impuesta.*

---

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

3. *No tener requerimientos de ninguna autoridad judicial.*
4. *No registrar fuga ni tentativa de ella, durante el desarrollo del proceso ni la ejecución de la sentencia condenatoria.*
5. *Modificado por el art. 29, Ley 504 de 1999. No estar condenado por delitos de competencia de jueces regionales.*
6. *Haber trabajado, estudiado o enseñado durante la reclusión y observado buena conducta, certificada por el Consejo de Disciplina.*

*Quien observare mala conducta durante uno de esos permisos o retardare su presentación al establecimiento sin justificación, se hará acreedor a la suspensión de dichos permisos hasta por seis meses; pero si reincide, cometiere un delito o una contravención especial de policía, se le cancelarán definitivamente los permisos de este género.”*

En lo que tiene que ver con el trámite de las solicitudes de los internos relativas a la concesión de beneficios administrativos<sup>4</sup> –permisos de libertad de 72 horas, libertad y franquicia preparatoria, trabajo extramuros y penitenciaría abierta<sup>5</sup>-, la Corte Constitucional ha indicado que deben ser tramitadas y resueltas dentro de los términos que prevé la normativa vigente para el efecto.<sup>6</sup>

En atención a lo anterior, se hace necesario acudir a lo preceptuado por el artículo 5° del Decreto 1542 de 1997 - *Por el cual se dictan medidas en desarrollo de la Ley 65 de 1993 para descongestionar las cárceles* –en el que se dispone que las peticiones de los internos relativas a los permisos de libertad de 72 horas deben ser resueltas por los Directores de los establecimientos penitenciarios en un plazo máximo de quince (15) días, quienes además serán los responsables de la recaudación de la documentación necesaria para garantizar este derecho a los reclusos.

En sentencia T-972 de 2005<sup>7</sup> proferida por la Corte Constitucional, se indicó que lo que corresponde hacer a las autoridades penitenciarias es verificar que el interno cumpla los requisitos que en cada caso se exijan y remitir la documentación a los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad para que ellos resuelvan de

---

<sup>4</sup> Los beneficios administrativos fueron definidos de la siguiente manera en la sentencia T-1093 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández: “Se trata de una denominación genérica dentro de la cual se engloban una serie de mecanismos de política criminal del Estado, que son inherentes a la ejecución individual de la condena. Suponen una disminución de las cargas que deben soportar las personas que están cumpliendo una pena y que, en algunos casos, pueden implicar la reducción del tiempo de privación efectiva de la libertad dispuesto en la sentencia condenatoria o una modificación en las condiciones de ejecución de la condena.”. Las solicitudes relacionadas con estos asuntos corresponde resolverlas a las autoridades penitenciarias.

<sup>5</sup> Cfr. Artículo 146 de la Ley 65 de 1993.

<sup>6</sup> Ver en este sentido las sentencias T-1670 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz, T-1171 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil, T-972 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño, y T-1093 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>7</sup> M.P. Jaime Córdoba Triviño. Ver también la sentencia T-1093 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

fondo las solicitudes, pues en tanto los beneficios administrativos entrañan una modificación de la forma de ejecución de la condena, las decisiones sobre su concesión gozan de reserva judicial. Entonces, una vez el juez haya adoptado alguna decisión, la Administración penitenciaria debe encargarse de ejecutarla.

## **5. Caso concreto.**

### **Del beneficio administrativo**

En el presente caso se encuentra acreditado que el interno radicó un derecho de petición ante la Oficina Jurídica del Establecimiento Penitenciario de fecha 8 de enero de 2016 (f.5) en el que solicitaba iniciar los trámites para el permiso de 72 horas.

El Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Cómbita indica en la contestación de la acción (f. 14 s.), que mediante oficio de 13 de enero de 2016, fue resuelta la petición que el interno alude, informándole que ya se había iniciado el trámite para la recopilación de documentos para el beneficio de 72 horas solicitando los antecedentes para establecer la viabilidad y vigencia del referido beneficio (f.26).

Debe precisarse que el objeto de la solicitud hecha por el recluso y que dio origen a la acción es que se inicien los trámites administrativos, para continuar disfrutando del beneficio de permiso de 72 horas. Ahora bien, es claro que, si bien EPAMSCASCO resolvió el derecho de petición presentado por el actor el 13 de enero de 2013, no emitió una respuesta de fondo sino que se limitó a manifestar que estaba en trámite la solicitud incoada.

Frente a ese tipo de respuestas, la Corte Constitucional ha dicho<sup>8</sup> que la garantía que comprende el derecho de petición se satisface sólo con respuestas, las cuales ha definido como son sólo aquello que decide, que concluye, que afirma una realidad, que satisface una inquietud o que ofrece certeza al interesado, por tanto, las evasivas o dilaciones, escapan al contenido del artículo 23 de la Constitución.

---

<sup>8</sup> / <sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-490 de 1998, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

En este sentido, es claro para el Despacho que la respuesta del EPAMSCASCO no satisface la petición hecha por el interno, toda vez que su solicitud consiste en que le sea iniciado el trámite para el beneficio administrativo de 72 horas, frente a lo cual la entidad demandada aduce que requiere información por parte del Establecimiento Carcelario de Chocontá, del cual fue trasladado el interno, al igual que del Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad que concedió el beneficio administrativo, sin embargo es evidente que no se han hecho las gestiones suficientes para materializar el derecho a una respuesta clara, precisa y oportuna, máxime si se tiene en cuenta que conforme a la normativa referida, la responsabilidad de la **verificación y estudio de los requisitos exigidos por la Ley para la concesión del mencionado beneficio recae directamente en el Director del Establecimiento Carcelario y Penitenciario en el que se encuentra recluso el solicitante.**

Así señala la H. Corte Constitucional<sup>9</sup> “...es casi obvio que toda solicitud está en trámite, por ello lo que se requiere cuando se eleva petición es conocer el resultado de un trámite, la decisión de la Administración en torno a dicho trámite, y sobre todo, una respuesta de fondo frente a lo pedido...”

Por lo anterior, es claro que con el actuar de la Entidad tutelada se han transgredido los derechos fundamentales de petición y debido proceso del actor, como quiera que no se ha dado respuesta de fondo a lo solicitado por éste impidiendo el transcurso normal del trámite administrativo establecido para lograr el recaudo de toda la documentación exigida para la concesión del beneficio de permiso hasta por 72 horas.

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,

---

<sup>9</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. SENTENCIA T-490 de 11 de septiembre de 1998. M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

**FALLA:**

**PRIMERO: TUTELAR** el derecho fundamental de petición y debido proceso del señor Diego Armando Merchancano Jiménez ano, por las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO: ORDENASE** al Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta Seguridad de Cóbbita, que en un término **no mayor a noventa y seis (96) horas**, contadas a partir de la notificación del presente fallo, proceda a dar respuesta de manera clara, precisa, expresa y de fondo a la petición elevada por Diego Armando identificado con T.D.27350 el 8 de enero de 2016, realizando las gestiones necesarias para el estudio del beneficio de permiso solicitado por el peticionario, informando el trámite respectivo al interesado. Una vez realizada la actuación la Entidad accionada deberá remitir al proceso, prueba del cumplimiento al presente fallo.

**TERCERO: NOTIFÍQUESE** la presente decisión en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

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

**QUINTO:** 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