

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**JUZGADO CUARENTA Y SIETE (47) ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá D.C., veinticinco (25) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Clase de Proceso : **ACCIÓN DE TUTELA**

Accionante : **DAVID SANTIAGO ARÉVALO GARCÍA**

Accionado : **COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO
METROPOLITANO DE BOGOTÁ "LA PICOTA"-
CONSEJO DE EVALUACIÓN Y TRATAMIENTO-
INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y
CARCELARIO-INPEC-**

Radicación No. : **11001334204720220008100.**

Asunto : **DERECHO DE PETICIÓN Y DEBIDO PROCESO.**

Como toda la actuación de la referencia se ha efectuado conforme a las reglas adjetivas que le son propias, sin que se observe causal alguna que invalide lo actuado, es procedente proferir decisión de mérito, para lo cual el **Juzgado Cuarenta y Siete (47) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá**, en ejercicio legal de la Función Pública de administrar Justicia que le es propia, y con observancia plena al derecho aplicable, dicta la presente

SENTENCIA

1.- ANTECEDENTES

Con fundamento en el art. 86 de la C.P., el Decreto 2591 de 1991 y el Decreto 333 de 2021, procede el Despacho a decidir en primera instancia, la acción de tutela, promovida por el señor **DAVID SANTIAGO ARÉVALO GARCÍA**, quien

actúa en nombre propio, contra el **COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO METROPOLITANO DE BOGOTÁ “LA PICOTA”-CONSEJO DE EVALUACIÓN Y TRATAMIENTO-** y el **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO-INPEC-** por presunta vulneración a su derecho fundamental de petición y debido proceso.

1.1. HECHOS

1. El día 25 de enero de 2022 el actor reiteró solicitud elevada ante el Consejo de Evaluación y Tratamiento del Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá “La Picota” solicitando ser clasificado de la fase de mediana seguridad en aplicación de la ley 65 de 1993.
2. El actor radica acción de tutela, teniendo en cuenta que las entidades accionadas omitieron dar respuesta a su solicitud, vulnerando sus derechos fundamentales.

1.2. DERECHOS FUNDAMENTALES PRESUNTAMENTE VULNERADOS

El actor DAVID SANTIAGO ARÉVALO GARCÍA sostiene que las accionadas, le han vulnerado su derecho fundamental de petición, advirtiéndose por el Despacho una posible vulneración al debido proceso desde el auto admisorio de la demanda.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

Como la solicitud reunió los requisitos de ley, se le dio curso a través del auto admisorio del 15 de marzo de 2022¹, se notificó su iniciación al **DIRECTOR DEL ESTABLECIMIENTO CARCELARIO LA PICOTA**, para que informara a este Despacho sobre los hechos expuestos en la acción de tutela respecto de los derechos deprecados aclarando los siguientes aspectos:

¹ Ver anexo digital “05AutoAdmite”.

Expediente No. 110013342047202200008100.

Accionante: David Santiago Arévalo García.

Accionado: INPEC-PICOTA-Consejo de evaluación y tratamiento.

Acción de Tutela - Sentencia

- *Requisitos para la clasificación de internos de alta seguridad a mediana seguridad.*
- *Procedimiento administrativo que deben seguir las dependencias competentes para clasificar a un interno de alta seguridad a mediana seguridad en la PICOTA.*
- *Indicar al Despacho si el señor David Santiago Arévalo García, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.073.708.840, TD 101337, NUI. 1042442 Patio 3, Estructura 1, dentro del proceso 68755-60-01-294-00015-00 cumple con los presupuestos procesales para clasificar en fase de alta seguridad a mediana seguridad teniendo en cuenta su situación jurídica con los soportes correspondientes.*

Igualmente, y de oficio por el Despacho se ordenó la vinculación del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- en atención a sus facultades de inspección y vigilancia sobre la entidad tutelada.

III. CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN DE TUTELA

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-

El Coordinador del Grupo de Tutelas de la Oficina Asesora Jurídica del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario en informe presentado el 15 de marzo de 2022², solicitó la desvinculación de la Dirección General del INPEC, en atención a las competencias funcionales del Establecimiento de Reclusión, por tanto, el INPEC carece de legitimación en la causa por pasiva.

Como fundamento de lo anterior, se hace mención a lo estipulado en el Decreto 4151 de 2011 y las funciones de las direcciones regionales contempladas en los artículos 29 y 30.

(...)

Artículo 30°. ESTABLECIMIENTOS DE RECLUSIÓN. Son funciones de los Establecimientos de Reclusión, las siguientes:

(...)

Numeral 13. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia.

² Ver expediente digital "07RespuestaInpec"

De otra parte, la Dirección General del INPEC a través de la Resolución 7302 de 2005 revocó las Resoluciones 4105 del 25 de septiembre de 1997 y la 5964 del 9 de diciembre de 1998, expidiendo las pautas para la atención integral y el Tratamiento Penitenciario.

Ahora bien, la Ley 65 de 1993 los artículos 142, 143, 144 indican que el objetivo del tratamiento penitenciario es preparar al condenado para su resocialización en libertad bajo el valor de la dignidad humana y la capacitación o instrucción.

En el artículo 144 de la norma ibídem, se encuentran las fases de tratamiento aplicado por el Consejo de Evaluación y Tratamiento, así:

(...)

ARTICULO 145. CONSEJO DE EVALUACION Y TRATAMIENTO. Modificado por el art. 87, Ley 1709 de 2014. El tratamiento del sistema progresivo será realizado por medio de grupos interdisciplinarios integrados por abogados, psiquiatras, psicólogos, pedagogos, trabajadores sociales, médicos, terapeutas, antropólogos, sociólogos, criminólogos, penitenciaristas y miembros del cuerpo de custodia y vigilancia.

Este consejo determinará los condenados que requieran tratamiento penitenciario después de la primera fase. Dicho tratamiento se regirá por las guías científicas expedidas por el INPEC y por las determinaciones adoptadas en cada consejo de evaluación. En caso de no ser necesario el tratamiento penitenciario, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario reglamentará el cumplimiento de las fases restantes. Resolución 13824 de 2007 y 649 de 2009"

ARTÍCULO TERCERO. CRITERIOS DE FUNCIONAMIENTO: El Sistema de Oportunidades ofrecido por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario funcionará bajo los siguientes parámetros:

- 1. Los programas de Trabajo, Estudio y Enseñanza estructurados en el Sistema de Oportunidades fundamentan los procesos de Atención Social y Tratamiento Penitenciario.*
- 2. Se organizan bajo el concepto de gradualidad y progresividad, con el fin de apoyar verificar el avance del interno en su plan de tratamiento, teniendo en cuenta las fases del Tratamiento Penitenciario, el contexto de seguridad y las condiciones de infraestructura del Establecimiento de Reclusión. Calle 26 No. 27-48, PBX 2347474 Ext. 1150 * 1379 tutelas@inpec.gov.co*
- 3. La evaluación, asignación y ubicación de los Internos en el Sistema de Oportunidades, será realizada por la Junta de Evaluación de Trabajo, Estudio y Enseñanza (JETEE), acorde con la reglamentación vigente que establezca el INPEC.*
- 4. Para la asignación de programas de Trabajo, Estudio y Enseñanza, se da prioridad a los internos condenados sobre los sindicados, no obstante, el interno sindicado o indiciado, podrá participar en estos programas de acuerdo con la disponibilidad de cupos, como parte del proceso de Atención Social orientado a prevenir o minimizar hasta donde sea posible, los efectos de la prisionalización y también para redimir la pena en caso de condenados. (...).*

La Resolución 6349 de 2016 Título XI, artículo 131 precisa que en cada establecimiento carcelario existen órganos colegiados cuya composición y funciones serán las asignadas en la legislación penitenciaria y carcelaria, en el reglamento o en el reglamento de régimen interno, (Consejo de Evaluación y Tratamiento), veamos:

(...)

En todo Establecimiento de reclusión funcionarán los siguientes órganos colegiados cuya composición y funciones serán las asignadas en la legislación penitenciaria y carcelaria, en el presente reglamento o en el reglamento régimen interno.

- 1. Comité de Seguimiento al Suministro de la Alimentación - COSAL.*
- 2. Comité de Seguimiento a la prestación de los servicios de salud intramural - COSAD.*
- 3. Consejo de Disciplina*
- 4. Consejo de Seguridad*
- 5. Consejo de Evaluación y Tratamiento. - CET*
- 6. Junta de Evaluación de Trabajo, Estudio y Enseñanza. JETEE*
- 7. Junta de Asignación de Patios y Asignación de Celdas. JAPC*

ARTÍCULO 139. CONSEJO DE EVALUACIÓN Y TRATAMIENTO. Es el grupo interdisciplinario encargado de realizar el tratamiento progresivo de los condenados de acuerdo al artículo 145 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 87 de la Ley 1709 de 2014, integrado por abogados, psiquiatras, psicólogos, pedagogos, trabajadores sociales, médicos, terapeutas, antropólogos, sociólogos, criminólogos, penitenciaristas y miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia.

Este Consejo determinará los condenados que requieran tratamiento penitenciario después de la primera fase. Dicho tratamiento se regirá por las guías científicas expedidas por el INPEC, los Tratados y Convenios Internacionales de Derechos Humanos ratificados por Colombia y por las determinaciones adoptadas en cada consejo de evaluación.

El Consejo de Evaluación y Tratamiento tendrá las siguientes funciones:

- 1. Hacer seguimiento individual a la persona privada de la libertad condenada mediante sentencia ejecutoriada y consignar el resultado en la cartilla biográfica, desde el momento de su ingreso mediante el estudio del proceso penal, documentos, entrevistas personales y familiares y a través de la observación de su comportamiento en general.*
- 2. Estudiar desde el punto de vista de las diferentes disciplinas a los condenados e indicar el tratamiento requerido.*
- 3. Proponer, desarrollar y participar activamente en los programas de tratamiento penitenciario de carácter individual y grupal conforme al artículo 10 de la Ley 65 de 1993.*
- 4. Formular observaciones a la Junta de Evaluación conforme a las normas que rigen la materia, en*
- 5. relación con el trabajo, estudio y la enseñanza de las personas privadas de la libertad bajo tratamiento penitenciario.*

6. Asesorar al juez de ejecución de penas y medidas de seguridad en las decisiones que debe adoptar en relación con la ejecución de las penas.
7. El Consejo de Evaluación y Tratamiento actuará bajo la responsabilidad y coordinación del respectivo director del establecimiento. Su organización estará a cargo del funcionario responsable de Atención y Tratamiento.
8. Las demás que le sean asignadas por ley o reglamento, de conformidad con su naturaleza.

Lo anterior, en concordancia con los artículos 9 y 10 de la Resolución 7302 de 2005.

Con relación a la falta de legitimación por pasiva, se insiste en que dadas las competencias legales atribuidas al INPEC, esta entidad no se encuentra obligada en dar cumplimiento a lo solicitado por el actor.

IV. CONSIDERACIONES

La acción de tutela, considerada como una de las grandes innovaciones del Constituyente de 1991, con la cual se pretendió salvaguardar en una forma efectiva, eficiente y oportuna los derechos fundamentales, pues se trata de un mecanismo expedito que permite la protección inmediata de aquellos.

Este mecanismo, de origen netamente constitucional ha sido propuesto como un elemento procesal complementario, específico y directo cuyo objeto es la protección concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos sean violados o se presente amenaza de su violación, sin que se pueda plantear en esos estrados discusión jurídica sobre el derecho mismo.

De esta manera el art. 86 de la C.P. lo consagró en los siguientes términos:

(...)

ARTICULO 86. *Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.*

Expediente No. 110013342047202200008100.

Accionante: David Santiago Arévalo García.

Accionado: INPEC-PICOTA-Consejo de evaluación y tratamiento.

Acción de Tutela - Sentencia

La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.

La mentada disposición constitucional fue desarrollada por el Decreto 2591 de 1991, en la que se dispuso además de los principios que la regían, su objeto y el procedimiento que ha de seguirse en los estrados judiciales.

Ha de advertirse que tanto en la norma constitucional como en la reglamentaria, el ejercicio de la citada acción está supeditado a la presentación ante el juez constitucional de una situación concreta y específica de violación o amenaza de vulneración, de los derechos fundamentales, cuya autoría debe ser atribuida a cualquier autoridad pública, o en ciertos eventos definidos por la ley a sujetos particulares; además, el sujeto que invoca la protección debe carecer de otro medio de defensa judicial para proteger los derechos cuya tutela pretende, pues de existir estos la tutela es improcedente, excepto cuando se use como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, al no ser suficientes los mecanismos ordinarios para lograr la protección reclamada.

4.1. PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico se contrae a determinar si el **COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO METROPOLITANO DE BOGOTÁ “LA PICOTA”-CONSEJO DE EVALUACIÓN Y TRATAMIENTO** y el **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO-INPEC**, han vulnerado el derecho fundamental de petición y debido proceso del señor **DAVID SANTIAGO ARÉVALO GARCÍA** al no dar respuesta a los requerimientos, reiterados con petición del 25 enero de 2022.

4.2. DESARROLLO DEL PROBLEMA JURÍDICO

Para resolver el problema jurídico planteado, el Despacho considera necesario estudiar la normativa aplicable al caso y la jurisprudencia de la Corte Constitucional en lo que atañe al derecho de petición y debido proceso.

4.2.1. El derecho de petición

El **art. 23 de la Constitución Política** consagra el derecho de toda persona a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades por motivos de interés general o particular, por lo tanto, es un derecho fundamental del cual procede la acción de tutela.

La **ley 1755 del 30 de junio de 2015**, reguló el derecho fundamental de petición y sustituyó el título II del CPACA, y en su artículo 13 indica que toda actuación de una persona ante autoridad indica el ejercicio del derecho de petición del art. 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Las personas pueden pasar varias solicitudes como son:

- Reconocimiento de un derecho.
- Intervención de una entidad o funcionario.
- Resolución de una situación jurídica.
- Prestación de un servicio.
- Requerir información.
- Consultar.
- Examinar y requerir copias de documentos.
- Formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.

Otro punto importante que contempla dicha ley es que el término para resolver el derecho de petición es de 15 días después de la recepción de dicha solicitud. Ahora bien, cuando lo que se solicita son documentos o información se deberán resolver dentro de los 10 días siguientes a su recepción y si no se le da respuesta al peticionario se entenderá que la solicitud ha sido aceptada y por ende las copias se entregarán dentro de los 3 días siguientes. Por su parte las peticiones donde se eleve consulta deberán resolverse dentro de los 30 días siguientes a su recepción. El artículo

20 de la ley 1755 prevé sobre la atención prioritaria a las peticiones de reconocimiento de un derecho fundamental cuando deban ser resueltas para evitar un perjuicio irremediable al peticionario.

El Derecho de petición adquiere real importancia en un Estado Social de Derecho como el nuestro, por cuanto es considerado como uno de los instrumentos fundamentales con que cuenta el Estado, para hacer efectiva la Democracia participativa, pues con fundamento en este los ciudadanos pueden acudir ante las autoridades públicas con el fin de informarse y hacer efectivos los demás derechos fundamentales.

4.2.2 Ampliación de los términos para atender las peticiones, en virtud de la declaración emergencia sanitaria por COVID-19.

El Decreto 491 de 2020 “*Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”, dispuso:

(...)

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.

(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. (Negrilla y subrayas fuera del texto)

De acuerdo con lo anterior, se dispuso por el Gobierno Nacional en uso de las facultades extraordinarias otorgadas por la constitución nacional en el artículo 5 de la norma ibídem que 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.**

Es así que la parte considerativa del Decreto 491 de 2020 indicó respecto al artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo *“los términos establecidos en el precitado artículo resultan insuficientes dadas las medidas de aislamiento social tomadas por el Gobierno nacional en el marco de los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y las capacidades de las entidades para garantizarle a todos sus servidores, especialmente en el nivel territorial, los controles, herramientas e infraestructura tecnológica necesarias para llevar a cabo sus funciones mediante el trabajo en casa, razón por la cual se hace necesario ampliar los términos para resolver las distintas modalidades de peticiones, con el propósito de garantizar a los peticionarios una respuesta oportuna, veraz, completa, motivada y actualizada”*.

La Corte Constitucional mediante sentencia C-242 del 9 de julio de 2020 estudió la constitucionalidad del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, estimando que el artículo 5° se encuentra acorde a la constitución nacional con el fin de superar de forma racional las afectaciones causadas al desarrollo de las distintas actividades a cargo de las autoridades debido a las restricciones implementadas para enfrentar la pandemia originada por el coronavirus COVID-19 y, en este sentido, cumplir con el mandato superior de prestar los servicios de forma adecuada, continua y efectiva.

Esta ampliación de términos es necesaria, puesto que para las autoridades del Estado es imposible materialmente realizar durante la emergencia sanitaria sus actuaciones con la misma celeridad con la que las desarrollaban en las condiciones ordinarias, debido a las restricciones a la presencialidad implementadas por razones de salud pública.

En efecto, la implementación de directrices como el aislamiento preventivo obligatorio, el distanciamiento social, la prohibición de aglomeraciones, las

restricciones para ejecutar ciertas actividades que lleven consigo el contacto personal, entre otras, impiden que las autoridades puedan hacer uso de la infraestructura física que tienen dispuesta para atender a los usuarios de forma presencial, y que se vean obligadas a utilizar instrumentos y herramientas tecnológicas para cumplir sus funciones, lo cual requiere de un lapso razonable de adaptación, mientras fortalecen su capacidad de respuesta a las demandas de la ciudadanía.

4.2.3 Jurisprudencia de la Corte Constitucional

La Honorable Corte Constitucional ha expresado en múltiples oportunidades que gracias al ejercicio del derecho de petición los ciudadanos pueden ejercer otros derechos fundamentales, como son el derecho a la información, la libertad de expresión, la participación política, entre otros.

De acuerdo con la definición que trae el art. 23 superior, puede decirse que el núcleo esencial de este derecho reside en la obtención de una *“resolución pronta y oportuna de la cuestión planteada por el administrado, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido”*³.

En concordancia con lo anterior, se hace necesario advertir que no puede ser cualquier comunicación devuelta al peticionario, con la cual se considere satisfecho su derecho de petición: pues se habla de una verdadera respuesta, que si bien no tiene que ser siempre favorable a las pretensiones del peticionario, sí debe cumplir con los requisitos **de ser oportuna, resolver de fondo lo solicitado de manera clara, precisa y congruente, además de ser puesta en conocimiento del peticionario.**

El ejercicio del derecho de petición, al ostentar un rango fundamental, habilita en el supuesto de su vulneración, la procedibilidad de la acción de tutela, pues como se dejó advertido éste es un mecanismo especial de rango superior previsto precisamente, para la protección de los derechos constitucionales fundamentales de las personas, cuando se encuentran

³ Corte Constitucional, sentencia T-377/2000.

amenazados o han sido conculcados por una autoridad pública o por los particulares.

4.2.4 Debido proceso administrativo.

El debido proceso es un derecho constitucional fundamental, regulado en el Artículo 29 Superior, aplicable a toda clase de actuaciones administrativas y judiciales, en procura de que los habitantes del territorio nacional puedan acceder a mecanismos justos, que permitan cumplir con los fines esenciales del Estado.

Este derecho fundamental, para quienes tengan a su cargo el desarrollo de un proceso judicial o administrativo, implica la obligación de mantenerse al tanto de las modificaciones al marco jurídico que regula sus funciones, pues de lo contrario, su conducta puede acarrear la ejecución de actividades que no les han sido asignadas o su ejecución conforme con un proceso no determinado legalmente.

Frente a este particular, resulta adecuado referir lo señalado en el artículo 6° Superior, en cuanto dispone que todo servidor público responde por infringir la Constitución y la ley y por la “*omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones*”, en concordancia con el ejecutar Artículo 121 del mismo texto, en el que se determina que aquellos pueden ejercer únicamente las funciones que se determinen en la Constitución y en la ley.

En tal virtud, el principio de legalidad es una restricción al ejercicio del poder público, en atención a la cual “*las autoridades estatales no podrán actuar en forma omnímoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos.*”⁴

Por otro lado, desde la perspectiva de los ciudadanos inmersos en una actuación administrativa o judicial, el debido proceso constituye una garantía para el acceso a la administración de justicia, de tal forma que puedan conocer las decisiones que los afecten e intervenir, en términos de igualdad y transparencia, para procurar la protección de sus derechos e intereses legítimos. En este sentido, el debido proceso se concibe como un escudo protector frente a una posible actuación abusiva de

⁴ Sentencia C-980 de 2010.

las autoridades, cuando estas se desvíen, de manera injusta, de la regulación jurídica vigente.⁵

La Corte Constitucional ha manifestado que el debido proceso comprende:

“a) El derecho a la jurisdicción, que a su vez implica los derechos al libre e igualitario acceso ante los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo.

b) El derecho al juez natural, identificado este con el funcionario que tiene la capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley.

c) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando se requiera, a la igualdad ante la ley procesal, el derecho a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso.

d) El derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables.

e) El derecho a la independencia del juez, que solo tiene efectivo reconocimiento cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo.

f) El derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.”⁶

En lo concerniente **al debido proceso administrativo**, debe señalarse que se encuentra regulado en el artículo 29 de la Constitución Política, en el cual se determina la aplicación del debido proceso en “*toda clase de actuaciones judiciales y administrativas*”; así como en el artículo 209 del mismo texto y en el numeral 1º del artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, normas en las que se regula como un principio fundamental de la función administrativa.

Frente a este particular, en la Sentencia C-980 de 2010, la Corte señaló que el debido proceso administrativo ha sido definido jurisprudencialmente como:

“(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”⁷. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la

⁵ *Ibíd.*

⁶ Sentencia C-980 de 2010.

⁷ Sentencia T-796 de 2006.

administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”⁸.

En la misma providencia, se determinó que las garantías establecidas en virtud del debido proceso administrativo, de acuerdo con la jurisprudencia sentada, son las siguientes:

“(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.”

Para las autoridades, el debido proceso administrativo implica una limitación al ejercicio de sus funciones, puesto que, en todo proceso desde su inicio hasta su fin, deben obedecer de manera restrictiva a los parámetros procedimentales determinados en el marco jurídico vigente. Con lo anterior se pretende eliminar todo criterio subjetivo que pueda permea el desarrollo de los procesos administrativos y, a su vez, evitar la conducta de omisión, negligencia o descuido en que puedan incurrir los funcionarios relacionados en el proceso.

En suma, esta garantía procesal consiste primero, en la posibilidad de que el particular involucrado en un procedimiento o proceso adelantado por la administración, **pueda ser escuchado y debatir la posición de la entidad correspondiente; segundo, presentar pruebas, solicitar la práctica de las que se considere oportuno y, de ser pertinente, participar en su producción; tercero, controvertir, por medio de argumentos y pruebas, aquellas que contra él se alleguen; cuarto, la posibilidad de interponer los recursos de ley y, quinto, la potestad de ejercer los medios de control previstos por el legislador.**⁹

Uno de los requisitos para poder acceder a esta garantía procesal es tener conocimiento de la actuación surtida por la administración, en razón de ello, el principio de publicidad y, el procedimiento de notificación que de él se desprende, constituye un presupuesto para su ejercicio.

⁸ *Ibíd.*

⁹ C-034 de 2014.

4.3. HECHOS PROBADOS

Se encuentran demostrados en el proceso con los medios de prueba documentales aportados al plenario, los siguientes:

- Petición radicada en enero de 2022 ante el Consejo de Evaluación y Tratamiento de la Cárcel la Picota mediante la cual el accionante solicitó clasificación de la fase alta de seguridad a mediana seguridad acorde a su situación jurídica¹⁰.
- Petición del 25 de enero 2022 por medio de la cual se reitera el requerimiento anterior¹¹.
- Oficio del 15 de marzo de 2022 dirigido por el INPEC a la COMEB-Bogotá, solicitando dar respuesta a la orden judicial encomendada por este Despacho¹².

4.4. CASO CONCRETO

El señor **DAVID SANTIAGO ARÉVALO GARCÍA** considera vulnerados su derecho fundamental de petición y debido proceso por parte del **COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO METROPOLITANO DE BOGOTÁ “LA PICOTA”-CONSEJO DE EVALUACIÓN Y TRATAMIENTO y el INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO-INPEC**, por cuanto, ha omitido dar respuesta dentro de los 30 días siguientes, a la solicitud reiterada el 25 de enero de 2022 a través de la cual se requiere clasificación a fase de mediana seguridad de conformidad con lo dispuesto en la ley 65 de 1993.

Así las cosas, teniendo en cuenta el informe presentado por el Coordinador del Grupo de Tutelas de la Oficina Asesora Jurídica INPEC el día 15 de marzo del año en curso; se pidió al Despacho declarar la falta de legitimación por pasiva de la entidad en atención a las funciones contempladas en el Decreto 4151 de 2011, el cual en su artículo 30 radica

¹⁰ Ver expediente digital “01EscritoTutela” hoja 3.

¹¹ Ver expediente digital “01EscritoTutela” hoja 2.

¹² Ver expediente digital “07RespuestaInpec” hoja 10.

en cabeza de los establecimientos de reclusión resolver las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia.

De igual forma, los artículos 142 y siguientes de Ley 65 de 1993 y la Resolución 6349 de 2016 prescriben como parte del tratamiento carcelario que el Consejo de Evaluación y Tratamiento del establecimiento de reclusión realice el respectivo procedimiento de resocialización, etapas que correspondan.

De otra parte, la instancia judicial advierte que en el presente caso el **COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO METROPOLITANO DE BOGOTÁ “LA PICOTA”-CONSEJO DE EVALUACIÓN Y TRATAMIENTO** no respondió el requerimiento efectuado por este Despacho mediante auto admisorio del 15 de marzo de 2022, por lo tanto, y conforme lo establece el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, en el presente caso **se dará aplicación a la presunción de veracidad, en desarrollo de los principios de inmediatez y celeridad que presiden a la acción de tutela.**

Ahora bien, de los elementos probatorios obrantes en el expediente se acreditó la radicación de dos derechos de petición en el mes de enero de 2022, no obstante, la única fecha completamente legible de los documentos aportados, es la del 25 de enero de 2022 en la que se reitera por el actor al Consejo de Evaluación y Tratamiento del Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá “La Picota”, la solicitud de cambio de clasificación a mediana seguridad de acuerdo con lo estipulado en la Ley 65 de 1993.

Por lo anterior, al no evidenciarse respuesta alguna a las peticiones incoadas ante el COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO METROPOLITANO DE BOGOTÁ “LA PICOTA”-CONSEJO DE EVALUACIÓN Y TRATAMIENTO, queda demostrada la vulneración del derecho fundamental de petición bajo los parámetros del artículo 1º de la Ley 1755 de 2015¹³.

¹³ “...TÍTULO II DERECHO PETICIÓN CAPÍTULO I **Derecho de petición ante autoridades reglas generales** **ARTÍCULO 13. OBJETO Y MODALIDADES DEL DERECHO DE PETICIÓN ANTE AUTORIDADES.** <Artículo **CONDICIONALMENTE** *exequible*> <Artículo modificado por el artículo **1** de la Ley 1755 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> *Toda persona tiene derecho a presentar peticiones*

Es así, como la entidad accionada a partir del 25 de enero de 2022, contaba con **30 días calendario** para dar una respuesta de fondo, precisa y congruente a la solicitud, no obstante, vencidos los 30 días otorgados por la norma especial (al 8 de marzo de 2022) no se emitió respuesta alguna, en consecuencia, dicho plazo fue ampliamente superado por el COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO METROPOLITANO DE BOGOTÁ "LA PICOTA"-CONSEJO DE EVALUACIÓN Y TRATAMIENTO **pues han transcurrido 2 meses a partir de la radicación sin solución a la solicitud del tutelante.**

Téngase en cuenta, que el derecho de petición comprende no sólo la manifestación de la administración o el servidor público sobre el objeto de la solicitud, sino también constituye una solución pronta del caso planteado, cuya vulneración **atenta contra el derecho fundamental del debido proceso** (art. 29 C.N) dentro de la actuación administrativa, pues impide la materialización efectiva de los derechos (arts. 2º y 86 C.N.) ligado al principio constitucional de la eficacia administrativa (art. 209), que tienen todos los condenados para ser resocializados con miras a una vida en libertad.

Frente a lo anterior, es importante resaltar que una resolución efectiva garantiza el núcleo esencial del derecho de petición, y esta se concreta en dos momentos sucesivos, ambos subordinados a la actividad administrativa del servidor que conozca de aquél. En primer lugar, se encuentra la recepción y trámite de la petición, que supone el contacto del peticionario con la entidad que, en principio, examinará su solicitud y seguidamente, el momento de la respuesta, cuyo significado supera la simple adopción de una decisión para llevarla a conocimiento directo e informado del

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..."

solicitante, obligando a la administración a informar al solicitante y dejar constancia de ello.

De otra parte y teniendo en cuenta las pretensiones incoadas a través del dossier tutelar en las que se requiere nueva ubicación a mediana seguridad al interior del Complejo Carcelario y Penitenciario Metropolitano de Bogotá "La Picota", advierte el Despacho, que no se acompaña prueba siquiera sumaria que permita activar este mecanismo de protección constitucional de carácter residual con el fin de clasificar en fase de mediana seguridad al accionante con el fin de evitar la materialización de un perjuicio irremediable, lo anterior, en primera medida porque existe un procedimiento especial establecido por el legislador en la Resolución 7302 de 2005¹⁴, el cual implica un análisis interdisciplinario por parte del Consejo de Evaluación y Tratamiento (CET) dentro de las diferentes fases de tratamiento, observación, diagnóstico y clasificación del interno de acuerdo con los factores subjetivos y objetivos identificados en el Diagnóstico por parte de la entidad.

Por lo anterior, no es este el escenario previsto en el ordenamiento jurídico para resolver si es procedente o no el cambio de ubicación del interno de alta seguridad a mediana seguridad de acuerdo a la fase de clasificación en la que actualmente se encuentra el señor DAVID SANTIAGO ARÉVALO GARCÍA.

Por lo expuesto, este Despacho ordenará a la **COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO METROPOLITANO DE BOGOTÁ "LA PICOTA"-CONSEJO DE EVALUACIÓN Y TRATAMIENTO**, que dentro de las **cuarenta y ocho (48) horas siguientes**, a la notificación del presente proveído resuelva de fondo la solicitud elevada el 25 de enero de 2022, **dotada de claridad y congruencia entre lo pedido y lo resuelto**, informando al accionante si es procedente la solicitud de cambio de ubicación de alta seguridad a mediana seguridad, de acuerdo al procedimiento establecido en la Ley 65 de 1993 en

¹⁴ "...Por medio de la cual se revocan las Resoluciones 4105 del 25 de septiembre de 1997 y número 5964 del 9 de diciembre de 1998 y se expiden pautas para la atención integral y el Tratamiento Penitenciario ..."

concordancia con la Resolución 7302 de 2005, con los soportes y análisis que sustenten la decisión de la administración.

Finalmente, no se desvinculará de la presente controversia al **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO-INPEC**, ya que si bien, de acuerdo a sus competencias no es la entidad encargada de absolver el requerimiento del accionante, en virtud de las facultades de inspección y vigilancia contenidas en el numeral 3° artículo 6° del Decreto 1242 de 1993 y lo dispuesto en la Resolución 243 del 17 de enero de 2020, artículo 13, debe velar por el cumplimiento de los fallos de tutela que recaigan sobre los directores de los establecimientos de reclusión.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado 47 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

F A L L A

PRIMERO: CONCEDER la tutela por la vulneración al derecho fundamental de petición y debido proceso, presentada por el señor **DAVID SANTIAGO ARÉVALO GARCÍA**, identificado con cédula de ciudadanía N° 1.073.708.840 de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este fallo.

SEGUNDO: ORDENAR al **COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO METROPOLITANO DE BOGOTÁ “LA PICOTA”-CONSEJO DE EVALUACIÓN Y TRATAMIENTO** que dentro de un término no mayor a **48 horas** siguientes a la notificación de la presente providencia proceda a resolver de fondo la petición elevada por el señor **DAVID SANTIAGO ARÉVALO GARCÍA**, identificado con cédula de ciudadanía N° 1.073.708.840 del 25 de enero de 2022, **dotada de claridad y congruencia entre lo pedido y lo resuelto**, informando al accionante si es procedente la solicitud de cambio de ubicación a mediana seguridad, de acuerdo al procedimiento establecido en la Ley 65 de 1993 en concordancia con la Resolución 7302 de 2005, con los soportes y análisis que soporten la decisión de la administración.

Expediente No. 110013342047202200008100.

Accionante: David Santiago Arévalo García.

Accionado: INPEC-PICOTA-Consejo de evaluación y tratamiento.

Acción de Tutela - Sentencia

TERCERO: ORDENAR al **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO-INPEC** que dentro de un término no mayor a **48 horas** siguientes a la notificación de la presente providencia proceda a ejercer sus facultades de control y vigilancia sobre el **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO-INPEC**, coadyuvando al cumplimiento de lo ordenado en el numeral segundo de la presente providencia.

CUARTO: NOTIFICAR a las entidades vinculadas, al actor y al Defensor del Pueblo, por el medio más expedito, de conformidad con lo previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO: Si no fuere impugnada la presente decisión judicial, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LEYDI JOHANNA CARDOZO GALLEGO

JUEZ (E)

Firmado Por:

Leydi Johanna Cardozo Gallego

Juez

Juzgado Administrativo

047

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

a8f3ed2fcd223145ef83642d5ca9235453135f809172d42b929cd8b8fcfa41cc

Documento generado en 25/03/2022 09:36:17 AM

Expediente No. 110013342047202200008100.
Accionante: David Santiago Arévalo García.
Accionado: INPEC-PICOTA-Consejo de evaluación y tratamiento.
Acción de Tutela - Sentencia

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>