

AUTORIDAD PENITENCIARIA Y TRASLADO DE INTERNO-Discrecionalidad relativa

El Código Penitenciario y Carcelario establece en el Artículo 73 que es responsabilidad de la Dirección General del INPEC decidir sobre los traslados de los reclusos, sea por decisión propia o por solicitud. Es decir, la autoridad competente para decidir sobre el traslado de una persona con pena privativa de la libertad recluida en un establecimiento carcelario, es el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC-. La Corte Constitucional en Sentencia C-394 de 1995, al examinar la constitucionalidad de algunos artículos del Código Penitenciario y Carcelario, determinó que la facultad discrecional para ordenar traslados o decidir sobre solicitud de los mismos, debe entenderse en concordancia con el Artículo 36 del anterior Código Contencioso Administrativo (actualmente Artículo 44 de la Ley 1437 de 2011); este artículo expresa que las decisiones discrecionales de la administración, deben ser adecuadas a los fines de la norma que las autoriza y proporcionales a su causa. En principio el juez de tutela no debe interferir en las mencionadas decisiones, por hacer parte de la función y misión del director del INPEC. Sin embargo, la Corte ha expresado que la permanencia de los reclusos en determinados penales no puede ser caprichosa ni arbitraria - es decir, sin justificación en las causales establecidas por la ley y la jurisprudencia- cuando están de por medio derechos fundamentales que no son susceptibles de limitarse aun cuando la persona se encuentre privada de la libertad. Esta Corporación ha reconocido la facultad discrecional, mas no arbitraria del INPEC para determinar el traslado de sus internos.

TRASLADO DE INTERNOS POR EL INPEC-Línea jurisprudencial sobre discrecionalidad

Jurisprudencialmente se considera que es arbitraria e injustificada la decisión en relación al traslado de los reclusos cuando, evidenciándose vulneraciones a derechos fundamentales no restringibles, la Dirección general del INPEC: (i) Emite órdenes de traslado o niega los mismos sin motivo expreso; (ii) Niega traslados de internos bajo el único argumento de no ser la unidad familiar una causal establecida en el artículo 75 del Código Penitenciario y Carcelario; (iii) Emite órdenes de traslado o niega los mismos con base en la discrecionalidad que le otorga la normatividad, sin más argumentos. Por el contrario, se observa que se ha considerado fundada la amplia facultad de apreciación de las causales de

traslado, de los mismos cuando la decisión se encuentra justificada en las siguientes razones: (i) Que el recluso requiera una cárcel de mayor seguridad; (ii) Por motivos de hacinamiento en los establecimientos penitenciarios; (iii) Porque se considere necesario para conservar la seguridad y el orden público; (iv) Que la estadía del recluso en determinado penal sea indispensable para el buen desarrollo del proceso.

DERECHOS DEL INTERNO-Causales legales y jurisprudenciales que justifican la permanente de los reclusos en determinado centro penitenciario

SOLICITUD DE TRASLADO DE INTERNOS-Las respuestas del INPEC deben ser claras, de fondo, congruentes, oportunas y notificadas de manera eficaz, para garantizar derecho de petición de los reclusos

Las solicitudes que elevan los internos a las directivas del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, pretendiendo se conceda su traslado a otro centro de reclusión, constituyen peticiones elevadas a una autoridad y por lo tanto, las respuestas requeridas merecen el tratamiento de derecho fundamental. Al concebirse tales solicitudes como manifestaciones del derecho de petición, la contestación otorgada debe cumplir con los requisitos necesarios para garantizar este derecho fundamental, más aun, tratándose de personas privadas de la libertad cuyas garantías individuales se encuentran restringidas por su situación de reclusión. En conclusión, las soluciones dadas por el INPEC a pretensiones de traslados deben ser claras, de fondo, congruentes, oportunas y notificadas eficazmente, resolviéndose positiva o negativamente, exponiendo la causal y el fundamento fáctico que amparan la decisión para garantizar el derecho de petición a los internos.

DERECHO A LA INFORMACION DEL INTERNO-Desconocimiento por parte de los reclusos del Inpec de las causales y procedimientos a seguir para solicitar traslado

A partir de las acciones de tutela allegadas a esta Corporación la Corte observa que en términos generales los reclusos desconocen las causales, los criterios y el procedimiento para solicitar traslados. Esta Sala considera que el acceso a la información por parte de la población carcelaria sobre los procedimientos internos para solicitar traslados y los criterios legales y jurisprudenciales para decidirlos, es indispensable para garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad.

TRASLADO DE INTERNO-Improcedencia por cuanto negativa por el INPEC obedece a razones de seguridad

Con respecto a lo pretendido con la acción; el traslado de la señora, se tiene que, si bien hay menores de edad que se ven afectados por la lejanía de su madre, la decisión del INPEC de trasladar a la reclusa a otra ciudad obedeció a razones de seguridad y a la situación jurídica de la misma, pues, era necesario que la señora fuera recluida en un establecimiento que ofreciera mayores medidas de seguridad, teniendo en cuenta las características de su condena y del delito cometido. Así pues, se avizora que el traslado de la interna se encuentra respaldado constitucionalmente, atendiendo a las exigencias de la situación jurídica del caso, pretendiendo mantener el orden y la disciplina en el interior del penal donde inicialmente se encontraba recluida, el traslado fue debidamente motivado y ordenado.

TRASLADO DE INTERNO-Orden a INPEC valorar nuevamente solicitud de traslado, dando una respuesta debidamente justificada y atendiendo las características jurisprudenciales de la respuesta adecuada al derecho de petición

Referencia: expedientes T-3824489 y

T-3822515 (acumulados)

Acciones de tutela instauradas por Luz Marina Martínez Fonseca en representación de sus nietos Omar Alexander Acosta Medina y Andrés David Valderrama Medina; y Norma Liliana Cerquera Mantilla contra el INPEC.

Magistrado ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá, D.C., diez (10) de julio de dos mil trece (2013)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 33 y

siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos de tutela proferidos por el Juzgado 2º Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio en primera instancia y el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta en segunda instancia; y el Juzgado 12 Administrativo del Circuito de Bucaramanga, correspondientes al trámite de las acciones de amparo constitucional impetradas por Luz Marina Martínez Fonseca en representación de sus nietos Omar Alexander Acosta Medina y Andrés David Valderrama Medina y Norma Liliana Cerquera Mantilla contra el INPEC; respectivamente.

I. ANTECEDENTES

A. Expediente T-3824489

1. Hechos

1.2. Viviana Andrea fue condenada a 18 años de prisión por el delito de homicidio preterintencional, pena que empezó a cumplir en la cárcel de Villavicencio desde 2011, hasta el año 2012 cuando fue trasladada a la cárcel de San Cristóbal, en Medellín, Antioquia.

1.3 Mediante Resolución No. 905532 del 17 de septiembre de 2012 del Director de Custodia y Vigilancia del INPEC, se decide el traslado de varios internos, entre los cuales se encuentra la accionada, debido a que se encuentran en un establecimiento de mediana seguridad y deben estar en otro penal, en atención a sus condenas y a los delitos cometidos.

2. Pretensión

La abuela de los niños solicita se ordene el traslado de la madre de los menores a Villavicencio, para facilitar su acercamiento familiar.

3. Documentos relevantes que obran en el expediente

- Copia del registro civil de nacimiento de Viviana Andrea Martínez Medina.[1]

- Copia del registro civil de nacimiento de Omar Alexander Acosta Medina.[2]
- Copia de registro civil de nacimiento de Andrés David Valderrama Medina.[3]
- Resolución No. 905532 del 17 de septiembre de 2012 del Director de Custodia y Vigilancia del INPEC.[4]

4. Contestación de la demanda

Establecimiento Complejo Carcelario y Penitenciario de Medellín Pedregal "COPED"

El representante legal del Complejo Carcelario y Penitenciario de Medellín El Pedregal, afirmó que la interna no ha cumplido un año de reclusión en este establecimiento, requisito necesario para el estudio de la solicitud de traslado, según lo establecido en la Circular del 16 de enero de 1995 de la Dirección General del INPEC.

Adicionalmente, aseguró que la interna fue trasladada del EPMSC de Villavicencio, en la medida en que este centro de reclusión ofrece mayores condiciones de seguridad, teniendo en cuenta que fue condenada por el delito de homicidio preterintencional a 18 años y 4 meses de prisión.

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC"

En primer lugar, la coordinadora (e) del Grupo de Tutela del INPEC argumentó que no existe legitimación por activa, pues no está probado que la reclusa esté en incapacidad de ejercer por sí misma la acción, y tampoco obra en el expediente poder otorgado por ella.

La funcionaria señaló que los artículos 73, 74, 75 y 78 de la Ley 65 de 1993 establecen los criterios y el procedimiento para el traslado de internos, y que en este caso la accionante pretende desconocer tales pautas legales.

B. Expediente T-3822515

1. Hechos

1.1. La peticionaria está detenida en el centro de Reclusión de Mujeres de Bucaramanga desde el 28 de julio de 2010.

1.3. Debido a su situación y a la de su esposo, los niños se encuentran a cargo de sus abuelos en la ciudad de Santa Marta, lo que dificulta los encuentros de los menores con ambos padres.

1.4. En diciembre de 2011, la accionante elevó solicitud[5] ante el Grupo de Asociados Penitenciarios Carcelarios del INPEC, manifestando su deseo de ser trasladada a la cárcel las Mercedes de Montería o a una cercana.[6]

1.5. El 28 de febrero de 2012, la coordinadora de grupo asuntos penitenciarios de la ciudad de Bogotá dio respuesta a su solicitud, informando que la cárcel en la cual se encuentra está acorde a su situación jurídica y que el “acercamiento familiar” no está contemplado como causal de traslado en la Ley 65 de 1993, sin dar mas detalles o justificación al respecto.

2. Pretensión

La accionante solicita el amparo a su derecho a la unidad familiar y que se ordene su traslado a la cárcel de Montería, para que sus hijos menores puedan visitarla a ella y a su compañero.

3. Documentos relevantes que obran en el expediente

- Respuesta a la petición de traslado con fecha 28 de febrero de 2012.[7]
- Registro civil de nacimiento de Edwin Jesid Ramírez Cerquera. [8]
- Registro civil de nacimiento de Katerin Zayeth Ramírez Cerquera.[9]
- Respuesta de solicitud de traslado con fecha de 20 de abril de 2012.[10]

4. Contestación de la demanda

INPEC Regional Oriente

La directora de la Regional Oriente del INPEC dio contestación a la acción, informando que el trámite administrativo dispuesto por el INPEC para solicitudes de traslado que elevan los internos, no es competencia de la Regional Oriente, pues dichas funciones corresponden

únicamente al Director General.

Agregó que los traslados se realizan de acuerdo con lo establecido en los artículos 73, 74 y 75 de la Ley 65 de 1993, una vez analizada la situación jurídica del recluso, así como el hacinamiento, la seguridad y otras circunstancias que determinan la viabilidad del traslado.

INPEC

La Jefe de la Oficina Jurídica del INPEC argumentó que la accionante pretende eludir los procedimientos e instancias que aplican para solicitar el traslado del centro de reclusión, sin tener en cuenta que deben estudiarse su situación jurídica, la disponibilidad de cupos, la disponibilidad presupuestal, entre otros aspectos. Refirió que el traslado de internos es una facultad que le compete a la Dirección del INPEC por mandato legal.

II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN

1. Expediente T - 3824489

A. Primera Instancia

El Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, mediante Sentencia del 12 de diciembre de 2012, negó la protección de los derechos fundamentales invocados por la peticionaria, argumentando que las autoridades públicas tienen la facultad de limitar el ejercicio de algunos derechos como el de la unidad familiar, con el propósito de hacer cumplir las penas impuestas; de igual manera aseguró que el traslado de la reclusa, del penal de Villavicencio al de San Cristóbal en Medellín, fue autorizado en cumplimiento de los artículos 73 y 74 del Código Penitenciario y Carcelario, así como de la circular que regula el traslado por estímulo.

B. Segunda Instancia

2. Expediente T-3822515

Mediante Sentencia del 22 de junio de 2012, el Juzgado Doce Administrativo de Bucaramanga despachó desfavorablemente las pretensiones de la acción. Expuso que no se

acreditaban las razones que ameritaran pasar por alto la facultad discrecional del INPEC en la distribución de los reclusos en los distintos establecimientos penitenciarios.

En este proceso no se surtió impugnación.

III. CONSIDERACIONES y fundamentos

1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar la decisión proferida dentro de los expedientes de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política.

2. Asuntos a resolver y metodología de resolución

Se analizarán los requisitos de procedencia de la acción de tutela en cada caso en particular, seguidamente se plantearán los problemas jurídicos a resolver para posteriormente exponer las consideraciones respecto de cada uno. Se hará referencia al desconocimiento por parte de los reclusos de las causales y el procedimiento a seguir para solicitar su traslado y finalmente se estudiarán los casos en concreto.

3. Procedencia de la acción de tutela

A continuación se verificará el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la acción de tutela, establecidos en el Artículo 86 de la Constitución Política y en el Artículo 1° del Decreto 2591 de 1991, a saber: la legitimación por activa y por pasiva; la inmediatez y la subsidiariedad.

3.1 Legitimación por activa

Según el Artículo 86 de la Constitución, todas las personas pueden acudir a la acción de tutela para la protección de sus derechos fundamentales cuando se vean amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o por un particular en los casos establecidos por la ley.

La representación judicial de los menores de edad, según lo señalado en el Artículo 306 del Código Civil[11], le corresponde a los padres, adicionalmente, el Artículo 44 de la Constitución, establece que cualquier persona que observe la amenaza a los derechos

fundamentales de los niños, puede exigir la intervención de la autoridad judicial competente.

3.1.1 Expediente T-3824489

En este caso la abuela interpone la acción de tutela invocando la protección de los derechos de sus nietos menores de edad.

Con fundamento en la responsabilidad solidaria que consagra la Constitución en su Artículo 44, los parientes que están a cargo de los niños tienen la facultad para interponer las acciones respectivas.

Por ello, no encuentra esta Corporación razón para negar la legitimación por activa de una abuela que interpone acción de tutela buscando la protección de los derechos de sus nietos menores de edad, cuya madre se encuentra privada de la libertad.

3.1.2 Expediente T-3822515

En este asunto la señora Norma Lilibiana Cerquera interpone la acción de tutela para la protección de su derecho y el de sus hijos a la unidad familiar, encontrándose legitimada según la facultad otorgada por el Artículo 86 de la Constitución, y como representante legal de los menores.

3.2 Legitimación por pasiva

Como autoridad pública, en virtud del Artículo 86 de la Constitución Política y el 1° del Decreto 2591, el INPEC y los establecimientos penitenciarios donde se encuentran recluidas las madres de los menores afectados, están legitimados por pasiva en la presente acción.

3.3 Inmediatez

Para el cumplimiento de este requisito se requiere que el amparo sea interpuesto en un término razonable desde la ocurrencia del hecho presuntamente vulnerador, para la protección inmediata de los derechos amenazados.

3.3.1 Expediente T-3824489

En el caso analizado, se observa que la madre de los menores fue trasladada al penal de Medellín en septiembre de 2012 y la tutela fue interpuesta el 4 de diciembre de 2012, es decir, aproximadamente tres meses después; en esa medida encuentra esta sala que existe un nexo temporal entre el momento en el que ocurrió el hecho presuntamente vulnerador y la fecha en que se presentó la solicitud de amparo.

3.3.2 Expediente T-3822515

3.4 Subsidiariedad

Dado que las decisiones presuntamente lesivas de los derechos se adoptan mediante actos administrativos, en principio, la herramienta judicial apropiada para atacar sus decisiones es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho; sin embargo, en los casos en que se solicita traslado de penal se ha aceptado por parte de la jurisprudencia constitucional la utilización de la acción de tutela, pues se trata de personas privadas de la libertad, que tienen limitadas sus actuaciones debido a su particular situación, ya que “tales personas no son dueñas de su propio tiempo y están sujetos a restricciones normativas –privación de la libertad y sometimiento a las reglas de cada centro penitenciario o de detención- y fácticas, más allá de la simple privación de la libertad, que disminuyen su aptitud para actuar o responder de manera diligente ante demandas o situaciones que ocurren, dentro y fuera del penal”[12].

4. Problemas jurídicos

Una vez analizados los requisitos de procedencia en las tutelas estudiadas, corresponde a esta sala determinar:

(i) ¿En qué circunstancias el derecho a la unidad familiar de los internos prevalece sobre las razones del INPEC para mantener a un recluso en determinado centro penitenciario?

(ii) ¿Qué características deben contener las respuestas del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC – a las solicitudes de traslado de los reclusos, para garantizar su derecho de petición?

5. Circunstancias en las cuales el derecho a la unidad familiar de los internos cobra mayor fuerza frente a los criterios del INPEC para mantener al recluso en determinado penal

5.1 El Código Penitenciario y Carcelario establece en el Artículo 73 que es responsabilidad de la Dirección General del INPEC decidir sobre los traslados de los reclusos, sea por decisión propia o por solicitud. Es decir, la autoridad competente para decidir sobre el traslado de una persona con pena privativa de la libertad recluida en un establecimiento carcelario, es el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC-.

5.2 La Corte Constitucional en Sentencia C- 394 de 1995, al examinar la constitucionalidad de algunos artículos del Código Penitenciario y Carcelario, determinó que la facultad discrecional para ordenar traslados o decidir sobre solicitud de los mismos, debe entenderse en concordancia con el Artículo 36 del anterior Código Contencioso Administrativo (actualmente Artículo 44 de la Ley 1437 de 2011); este artículo expresa que las decisiones discrecionales de la administración, deben ser adecuadas a los fines de la norma que las autoriza y proporcionales a su causa.

5.3 En principio el juez de tutela no debe interferir en las mencionadas decisiones, por hacer parte de la función y misión del director del INPEC. Sin embargo, la Corte ha expresado que la permanencia de los reclusos en determinados penales no puede ser caprichosa ni arbitraria - es decir, sin justificación en las causales establecidas por la ley y la jurisprudencia- cuando están de por medio derechos fundamentales que no son susceptibles de limitarse aun cuando la persona se encuentre privada de la libertad.

5.4 Esta Corporación ha reconocido la facultad discrecional, mas no arbitraria del INPEC para determinar el traslado de sus internos[13]; verbigracia, en sentencias como la T-844 de 2009, T-948 de 2011, T-830 de 2011 y T-232 de 2012, la Corte concedió el amparo de los derechos a la unidad familiar y en algunos casos de los derechos de los niños bajo el argumento principal de no existir en el Estado Social de derecho decisiones totalmente discrecionales, por lo cual, debían justificarse ; así, reprobó que para determinar el traslado de un interno afectando su unidad familiar, no se emitiera razón alguna, aun, cuando se encontraba de por medio el derecho de menores de edad en situaciones de vulnerabilidad realmente probadas; también resulta inaceptable que la justificación sea únicamente la discrecionalidad que reviste al Director del INPEC como autoridad administrativa.

5.5 Otra manera en la que se advirtió la arbitrariedad en este tipo de situaciones, en las

sentencias anteriormente expuestas, consiste en sostener la decisión en la razón única e insuficiente de no ser la unidad familiar una causal de traslado establecida en el Artículo 75 del Código Penitenciario y Carcelario.

5.6 Ahora bien, en providencias como la T-605 de 1997 y T-894 de 2007, se negó la protección de los derechos por considerar que la decisión discrecional del INPEC de trasladar a los reclusos, estuvo debidamente fundada en razones como el riesgo que representa para el orden, la seguridad interna y la integridad de los demás reclusos la estancia del interno en ese penal; el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios que amenaza la salubridad y la convivencia dentro de los mismos; y la necesidad de, en razón al delito cometido y la pena impuesta, recluir al ciudadano infractor en una cárcel de mayor seguridad.

5.7 Entonces, jurisprudencialmente se considera que es arbitraria e injustificada la decisión en relación al traslado de los reclusos cuando, evidenciándose vulneraciones a derechos fundamentales no restringibles, la Dirección general del INPEC:

(i) Emite órdenes de traslado o niega los mismos sin motivo expreso.

(ii) Niega traslados de internos bajo el único argumento de no ser la unidad familiar una causal establecida en el artículo 75 del Código Penitenciario y Carcelario.

5.8 Por el contrario, se observa que se ha considerado fundada la amplia facultad de apreciación de las causales de traslado, de los mismos cuando la decisión se encuentra justificada en las siguientes razones:

(i) Que el recluso requiera una cárcel de mayor seguridad.

(ii) Por motivos de hacinamiento en los establecimientos penitenciarios.

(iii) Porque se considere necesario para conservar la seguridad y el orden público.

(iv) Que la estadía del recluso en determinado penal sea indispensable para el buen desarrollo del proceso.

5.9 Las anteriores circunstancias tienen cierta coincidencia con las establecidas en el

artículo 75 del código Penitenciario y Carcelario, el cual reza

ARTÍCULO 75. CAUSALES DE TRASLADO. Son causales del traslado, además de las consagradas en el Código de Procedimiento Penal:

1. Cuando así lo requiera el estado de salud, debidamente comprobado por médico oficial.
2. Falta de elementos adecuados para el tratamiento médico.
3. Motivos de orden interno del establecimiento.
4. Estímulo de buena conducta con la aprobación del Consejo de Disciplina.
5. Necesidad de descongestión del establecimiento.
6. Cuando sea necesario trasladar al interno a un centro de reclusión que ofrezca mayores condiciones de seguridad.

5.10 En suma, las causales legales y jurisprudenciales que justifican la permanencia de los reclusos en determinado centro penitenciario se pueden resumir de la siguiente manera:

Fundamento legal o

jurisprudencial

Criterio

Ley 65 de 1993

Art. 75

Jurisprudencia

Constitucional

Seguridad y salud del interno

-Cuando así lo requiera el estado de salud, debidamente comprobado por médico oficial.

-Falta de elementos adecuados para el tratamiento médico.

- Cuando sea necesario trasladar al interno a un centro de reclusión que ofrezca mayores condiciones de seguridad.

- Que el recluso requiera una cárcel de mayor seguridad. (T-374 de 2011, entre otras)

Seguridad de los otros reclusos

-Motivos de orden interno del establecimiento

- Porque se considere necesario para conservar la seguridad y el orden público. (T-948 de 2011, entre otras)

Hacinamiento

- Necesidad de descongestión del establecimiento.

- Por motivos de hacinamiento en los establecimientos penitenciarios. (T-274 de 2005, entre otras)

Desarrollo del Proceso

Ninguna

- Que la estadía del recluso en determinado penal sea indispensable para el buen desarrollo del proceso. (T-785 de 2002. entre otras)

Estímulos

-Estímulo de buena conducta con la aprobación del Consejo de Disciplina.

(reglamentado en la Circular del 16 de enero de 1995 del INPEC)

Ninguna.

Acercamiento familiar

Ninguna.

5.11 En conclusión, las decisiones que conciernen a traslados de reclusos – sean solicitadas por el mismo interno u ordenadas por el Director General del INPEC- que interfieran con la unidad familiar, deben estar justificadas en los criterios anteriores, determinados por la ley y la jurisprudencia, so pena de considerarse arbitrarias y desbordar la órbita de la discrecionalidad propia de las facultades de las directivas del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, lo que eventualmente ameritaría la intervención del juez de tutela. Tal discrecionalidad, no se refiere estrictamente a la posibilidad de decidir sobre traslados sin justa causa, si no, a que en la evaluación de tal situación, cuenta con cierto nivel de apertura y flexibilidad que le permite ponderar criterios frente a la unidad familiar u otros derechos de los reclusos.

5.12 Por consiguiente, al enfrentarse la unidad familiar a estas razones jurisprudenciales y legales con las que cuenta el INPEC para justificar la estadía de un recluso en un centro penitenciario, por regla general, las últimas se impondrán, como ocurrió en los casos planteados en las sentencias T-274 de 2005 y T-785 de 2002 en las cuales no se autoriza el traslado de padres reclusos en lugares lejanos a la residencia de sus hijos por razones de hacinamiento y de debido a la protección del buen desarrollo del proceso, respectivamente.

5.13 Sin embargo, la unidad familiar cobra mayor fuerza de manera excepcional cuando las extremas condiciones de vulnerabilidad y abandono de los menores involucrados (hijos de reclusos) ameritan la protección del derecho en virtud de garantizarles su bienestar y crecimiento armonioso; es el caso, por ejemplo, de un menor que se encontraba al cuidado de personas ajenas a su familia que aseguraban que no seguirían velando por él, con madre reclusa y padre ausente y que padecía trastornos emocionales, a quien se le concedió el derecho en la sentencia T- 319 de 2011; o el asunto analizado en la sentencia T-669 de 2012 en la cual se ordenó autorizar el traslado de un padre recluso a un establecimiento

cerca a sus hijos de madre ausente y uno de los cuales padecía cáncer de paladar, al cuidado de una vecina y soportando una precaria situación económica que los mantenía en la indigencia.

6. Las respuestas del INPEC a solicitudes de traslados deben ser claras, de fondo, congruentes, oportunas y notificadas eficazmente para garantizar el derecho de petición a los reclusos

6.1 El derecho fundamental de petición consagrado en el Artículo 23 de la Constitución Política, se considera satisfecho cuando el peticionario obtiene una respuesta que cumple con las características ya reiteradas y explicadas por la jurisprudencia.

6.2 Al respecto, se ha dicho que el pronunciamiento debe versar sobre lo preguntado, sin evasivas y puntualizando en lo que realmente desea conocer el ciudadano; la claridad de la respuesta está relacionada con “la virtud que le permite al peticionario entender el porqué del comportamiento de la administración, independientemente de que esté o no de acuerdo con la resolución finalmente tomada sobre lo pedido”[14]; por su parte la congruencia implica la coherencia entre lo respondido y lo pedido. Finalmente, la oportunidad y la notificación eficaz de la respuesta, constituyen que la misma debe ser suministrada con la mayor celeridad posible, sin que se exceda el término legal, y notificando de manera que se garantice que el peticionario tendrá conocimiento de ella.

En suma, la respuesta emitida por la autoridad pública o el particular, según sea el caso, debe ser de fondo, clara, congruente, oportuna y notificada eficazmente[15].

6.3 Las solicitudes que elevan los internos a las directivas del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, pretendiendo se conceda su traslado a otro centro de reclusión, constituyen peticiones elevadas a una autoridad y por la tanto, la respuestas requeridas merecen el tratamiento de derecho fundamental.

6.4 Al concebirse tales solicitudes como manifestaciones del derecho de petición, la contestación otorgada debe cumplir con los requisitos necesarios para garantizar este derecho fundamental, más aun, tratándose de personas privadas de la libertad cuyas garantías individuales se encuentran restringidas por su situación de reclusión.

6.5 En conclusión, las soluciones dadas por el INPEC a pretensiones de traslados deben ser claras, de fondo, congruentes, oportunas y notificadas eficazmente, resolviéndose positiva o negativamente, exponiendo la causal y el fundamento fáctico que amparan la decisión para garantizar el derecho de petición a los internos.

7. Desconocimiento por parte de los reclusos del INPEC de las causales y el procedimiento a seguir para solicitar traslados

7.1 A partir de las acciones de tutela allegadas a esta Corporación la Corte observa que en términos generales los reclusos desconocen las causales, los criterios y el procedimiento para solicitar traslados.

7.2 Las acciones de amparo con tal objeto que presentan a diario los reclusos es cada día mayor; por ejemplo, en el año 2011 el INPEC trasladó 292 presos por cumplimiento de fallo de tutela y 985 en 2012[16].

7.3 Esta Sala considera que el acceso a la información por parte de la población carcelaria sobre los procedimientos internos para solicitar traslados y los criterios legales y jurisprudenciales para decidirlos, es indispensable para garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad.

8. Caso concreto

8.1 Expediente T-3824489

8.1.1 La señora Luz Marina Martínez Fonseca, como agente oficiosa de sus nietos Omar Alexander Acosta Medina y Andrés David Valderrama Medina, interpuso tutela contra el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC- pretendiendo, que se autorice el traslado de su hija y madre de los menores al establecimiento penitenciario de Villavicencio.

8.1.2 La reclusa se encuentra condenada a 18 años de prisión por el delito de homicidio preterintencional; inició cumpliendo su pena en la cárcel de Villavicencio; sin embargo, fue trasladada por razones de seguridad a la de San Cristóbal en la Ciudad de Medellín, lejos de sus hijos menores de edad de cuyo padre no se conoce paradero, y que se encuentran al cuidado de su abuela materna.

8.1.3 Ahora bien, con respecto a lo pretendido con la acción; el traslado nuevamente de la señora, Viviana Andrea Medina Martínez del Complejo Carcelario y Penitenciario el Pedregal, Corregimiento de San Cristóbal, Medellín Antioquia al EPMSC de Villavicencio, se tiene que, si bien hay menores de edad que se ven afectados por la lejanía de su madre, la decisión del Director General del INPEC de trasladar a la reclusa a la ciudad de Medellín obedeció a razones de seguridad y a la situación jurídica de la misma, pues, era necesario, como lo expuso el Director del Complejo Carcelario y Penitenciario El Pedregal en su contestación, que la señora Medina fuera recluida en un establecimiento que ofreciera mayores medidas de seguridad, teniendo en cuenta las características de su condena y del delito cometido.

8.1.4 Así pues, se avizora que el traslado de la interna se encuentra respaldado constitucionalmente, atendiendo a las exigencias de la situación jurídica del caso, pretendiendo mantener el orden y la disciplina en el interior del penal donde inicialmente se encontraba recluida, el traslado fue debidamente motivado y ordenado en la Resolución número 905532 del 17 de septiembre de 2012, visible a folio 24 del cuaderno 1 del expediente en estudio.

8.1.5 Aunado a lo anterior, no se evidencia situación de peligro o vulnerabilidad extrema que atraviesen los menores y que amerite que el INPEC desestime la justificación de su traslado.

8.1.6 En conclusión, al no evidenciarse arbitrariedad en la decisión del traslado de la señora Viviana Andrea, a la ciudad de Medellín y por el contrario, considerar las razones proporcionadas y pertinentes, sin situación de excepcionalidad, considera esta Sala, que no existe vulneración de derechos fundamentales en este asunto.

8.2 Expediente T-3822515

8.2.1 La señora Norma Liliana Cerquera Mantilla interpuso acción de tutela contra el INPEC, solicitando se ordene a este su traslado del Centro de Reclusión para Mujeres de Bucaramanga a la Cárcel las Mercedes de Montería; afirma que se encuentra recluida en Bucaramanga desde julio de 2010 condenada a 5 años por porte de estupefacientes y concierto para delinquir, que su compañero permanente se encuentra recluido en la cárcel las Mercedes de Montería y que los hijos de ambos, debido a su situación debieron ser acogidos por sus abuelos en la ciudad de Santa Marta; sin embargo, por estar ambos

recluidos en distintas partes del país les ha sido imposible mantener contacto con sus hijos. Asegura haber solicitado traslado al INPEC, pero la respuesta fue negativa, argumentando que el actual era el establecimiento penitenciario acorde a su situación jurídica.

8.2.2 Se tiene pues que, la reclusa ya agotó el trámite ante el INPEC, en el cual la respuesta, visible a folio 5 del cuaderno 1, fue negativa, argumentando que “el actual establecimiento de reclusión se encuentra acorde a su situación jurídica” y que “el acercamiento familiar no está contemplada como causal de traslado en la Ley 65 de 1993”. Considera esta Corporación, que tal respuesta no es adecuada, pues, no se expone una justificación debidamente argumentada y detallada que impida el traslado de la accionante a Montería; incumpliendo además con los requisitos de la respuesta eficaz al derecho de petición.

8.2.3 En consecuencia, aún cuando el INPEC tiene una amplia facultad de apreciación respecto de las causales para ordenar los traslados de sus internos, se encuentra que en este caso, está involucrado el derecho a la unidad familiar, de la reclusa, de su esposo y de sus menores hijos, que deben soportar, no solo la afectación que causa la ausencia de ambos padres, si no también, la imposibilidad de mantener contacto con alguno de los dos; por lo tanto, se considera necesario que en el presente caso se estudie nuevamente la solicitud de traslado y se de una respuesta de fondo, clara, congruente y oportuna, explicando debidamente las razones para conceder o negar tal solicitud, según se decida.

8.2.4 En razón a lo anterior, se ordenará a la Junta Asesora de Traslados del INPEC valorar nuevamente la solicitud de la accionante, dando una respuesta debidamente justificada y atendiendo a las características jurisprudenciales de la respuesta adecuada al derecho de petición.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR La Sentencia del Tribunal Administrativo del Meta, del 14 de

febrero de 2013, que a su vez, confirmó la decisión del Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, del 12 de diciembre de 2012, que negó la protección de los derechos fundamentales invocados por la peticionaria (Expediente T-3824489)

SEGUNDO.- REVOCAR la Sentencia del Juzgado Doce Administrativo de Bucaramanga, del 22 de junio de 2012, que negó las pretensiones. (Expediente T-3822515)

En consecuencia, ORDENAR al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- que en el término máximo de quince (15) días hábiles contados a partir de la notificación de la presente sentencia, a través de la Junta Asesora de Traslados, valore y responda nuevamente la solicitud de traslado de la señora Norma Liliana Cerquera Mantilla, dando una respuesta debidamente justificada y razonable, atendiendo a las características jurisprudenciales de la respuesta adecuada al derecho de petición. (Expediente T-3822515)

TERCERO.- ORDENAR al Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, que dentro de los seis meses siguientes a la notificación de la presente sentencia, realice campañas de difusión e información dirigidas a los internos en todo el país para que conozcan el procedimiento para solicitar traslados y los criterios de la entidad para decidirlos.

Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones a que se refiere el Artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Folio 7, cuaderno de primera instancia.

[2] Folio 8, cuaderno de primera instancia.

[3] Folio 9, cuaderno de primera instancia.

[4] Folios 24 a 26 del cuaderno de primera instancia.

[5] Aunque consta respuesta a la mencionada petición, el escrito de la misma no obra en el expediente.

[6] En escrito enviado por la accionante al juzgado posterior al fallo, que aflora a folio 57 del cuaderno principal, la peticionaria manifiesta que solicita traslado a Montería para que los menores no deban trasladarse a dos ciudades diferentes para visitar a sus padres.

[7] Folio 5 del cuaderno de primera instancia

[8] Folio 6 del cuaderno de primera instancia

[9] Folio 7 del cuaderno de primera instancia

[10] Folio 8 del cuaderno de primera instancia

[11] ARTICULO 306. <REPRESENTACION JUDICIAL DEL HIJO>. La representación judicial del hijo corresponde a cualquiera de los padres. (...)

[12] Sentencia T-950/03; M.P Eduardo Montealegre Lynett

[13] Al respecto ver sentencias: T - 277 /1994, T - 605 / 97, T - 785 /02 , T - 1096 /05, T -274 /05, T- 1275 /05, T- 599 /06, T- 566 /07, T- 537 /07, T- 894 /07, T- 515 /08, T -435

/09, T- 844 /09, T- 948 /11, T- 830/ 11, T- 374 /11, T- 319 /11, T- 669 /12, T- 232 /12.

[14] Sentencia T-968 de 2005; MP: Marco Gerardo Monroy Cabra

[15] Sentencia T-149 de 2013; MP: Luis Guillermo Guerrero Pérez

[16] INPEC Informe de Gestión 2011 - 2012, página 29 disponible en la página web http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/INPEC_CONTENTIDO/Recursos_web/INFORME%20DE%20GESTION%202011-2012DIRECCIONGENERAL_0.pdf